

A SECRETARIA DO AUDIOVISUAL / MINC NO GOVERNO LULA: POLÍTICAS DE CULTURA, POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

Fayga Rocha Moreira¹
Laura Bezerra²
Renata Rocha³

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir as ações da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura através das relações estabelecidas entre as políticas culturais e as políticas de comunicação deste órgão no Governo Lula. Para tanto, são analisados o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro, o DOCTV, e o projeto de criação e implantação da Empresa Brasil de Comunicação/TV Brasil.

Palavras-chave: Políticas Culturais. Políticas de Comunicação. Audiovisual. Brasil.

A Secretaria do Audiovisual

A Secretaria do Audiovisual (SAv) se destaca na reestruturação do Ministério da Cultura (MinC) por ser a única secretaria finalística no meio de secretarias meio. Isso demonstra a importância estratégica dada ao audiovisual dentro de um novo MinC, que pretende “pensar a função cultural das comunicações”⁴ numa sociedade que passa por transformações em função da globalização e do advento das novas tecnologias.

Ao assumir a SAv em janeiro de 2003, o cineasta e crítico de cinema Orlando Senna já traz consigo um projeto de política para o audiovisual nacional elaborado em parceria com associações de classe e grupos de produtores, distribuidores e exibidores. Senna propõe a reorganização da Secretaria, apostando ao mesmo tempo numa maior amplitude das atividades da SAv, assim como na integração entre suas áreas de atuação. A cadeia produtiva do audiovisual é pensada como um todo; as políticas da “nova SAv” começam a considerar e articular os elos do processo produtivo do audiovisual: criação, produção, distribuição, fruição, preservação e formação. Assim, são integrados à Secretaria organismos antes dispersos como a Agência Nacional do Cinema (Ancine), o Centro

¹ Doutoranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb). Professora substituta da Faculdade de Comunicação/UFBA. E-mail: faygamoreira@gmail.com

² Doutoranda do Pós-Cultura/UFBA, com bolsa da Fapesb. Professora substituta do Instituto de Humanidades Artes e Ciências Professor Milton Santos da UFBA. Coordenadora do projeto Filmografia Baiana. E-mail: laurabezerra1@gmail.com

³ Doutoranda do Pós-Cultura/UFBA, com bolsa da Fapesb. Pesquisadora do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) da UFBA. Email: renataprocha@gmail.com

⁴ Entrevista (inédita) com o ex-Ministro da Cultura, Gilberto Gil, em março de 2009 para “Políticas Culturais em Revista”.



Técnico Audiovisual (CTAv) e a Cinemateca Brasileira, que estavam vinculados respectivamente à Casa Civil, Funarte e IPHAN.

A Ancine, órgão oficial de regulação dos mercados cinematográficos e videográficos, deveria formar, junto com a SAV e o Conselho Superior de Cinema aquilo que Gilberto Gil chamou de ‘tripé’ de formulação e execução da política audiovisual.⁵

O que vai, então, nortear as ações desta “nova SAV”? O Relatório de Gestão da SAV no primeiro Governo Lula (2003-2006) nos dá alguns indícios ao analisar o audiovisual no quadro de “uma radical reconfiguração da dimensão simbólica do mundo contemporâneo” e considerando a “forte concentração do mercado global da mídia/entretenimento”, bem como o “caráter assimétrico dos processos de circulação e de produção dos bens simbólicos na arena internacional”. É a partir destes eixos, e da ênfase do MinC na democracia e diversidade, que vão ser pensadas políticas para o audiovisual brasileiro. Já o título do primeiro capítulo do Relatório, “Políticas de audiovisual e a cultura contemporânea”, sugere a tentativa de superar a dissociação existente entre as políticas de cultura e de comunicação: as políticas da SAV pretendem contemplar tanto a natureza política/cultural/simbólica do audiovisual quanto seu caráter industrial/tecnológico/mercadológico.

Em outubro de 2003 é lançado o “Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual: Brasil um país de todas as telas”, estruturado em quatro eixos temáticos: produção, difusão, formação & memória e política externa. Este pensamento que articula os elos da cadeia produtiva do audiovisual, por si só, reflete uma mudança de paradigma nas atividades da Secretaria: usualmente as políticas para o audiovisual estão limitadas ao fomento à produção; isto muda a partir de 2003, mesmo que o fomento à produção ainda concentre a maior parte dos projetos e dos gastos da SAV.

Partindo de um diagnóstico que pontua a assimetria existente tanto no mercado internacional (com a presença dominante do audiovisual americano) quanto no nacional (com concentração da produção nos estados do Sudeste do Brasil), a SAV propõe uma política de **fomento à produção** pautada pelos “conceitos centrais de regionalização e democratização”. Além dos editais de fomento à produção destinados aos profissionais da área⁶, são criados novos projetos como o “Revelando os Brasis” — edital para seleção de histórias e produção de vídeos digitais destinado a qualquer cidadão maior de 18 anos e

⁵ Na prática, entretanto, o Conselho passa por um processo de esvaziamento a partir de 2005. No final de 2009, numa tentativa de retomada das atividades, o Conselho, que era vinculado à Casa Civil, é transferido para o MinC.

⁶ Além dos já conhecidos editais para filmes de curta e longa-metragem, documentários e roteiro são lançados novidades como o edital Jogos BR e BR Games.

residente em municípios de até 20.000 habitantes — que pensam na inclusão cultural e na dimensão cidadã da cultura.

Considerando que “abrir espaços de exibição para seu próprio produto audiovisual” é o grande desafio, a SAV investe em políticas setoriais para **difusão e distribuição**, algo de fundamental importância se se considera o caráter excludente da estrutura de exibição no Brasil: segundo a Ancine, em dezembro de 2009 existiam apenas 2.278 salas de cinema no país, uma para cada 83 mil habitantes. Além do pequeno número, os cinemas estão presentes em apenas 8,7% dos municípios brasileiros; muitos se localizam em *shopping centers* e o preço do ingresso é um impeditivo para a maioria da população brasileira.

A SAV vai agir em diversas frentes. Por um lado, são empreendidos esforços para fortalecer o circuito de exibição alternativo, com diversas iniciativas de apoio ao cineclubismo⁷. A Programadora Brasil, responsável por distribuir um catálogo com quase 500 filmes e vídeos nacionais, é o carro-chefe das atividades de difusão não-comercial da Secretaria. Por outro lado, para o fomento ao mercado de exibição, foi articulada com o BNDES uma linha de crédito especial para apoio às salas de cinema. Também o Fundo Setorial do Audiovisual, criado em 2008, tem duas linhas de ação específicas para o financiamento de atividades de distribuição e comercialização de filmes. Além disso, a exportação do conteúdo audiovisual brasileiro é incentivada com programas como o *Brasilian TV Producers* e o Programa Cinema do Brasil.

Áreas tradicionalmente excluídas das políticas de audiovisual, a **preservação e a formação** são contempladas pelas ações da SAV a partir de 2003. Com a integração da Cinemateca Brasileira, instituição responsável pela preservação do acervo audiovisual do país, à Secretaria do Audiovisual (e um aumento substancial dos seus recursos financeiros), dá-se um grande passo pelo reconhecimento da importância do trabalho realizado por esta instituição. Nota-se também um investimento em atividades de formação: projetos como Revelando os Brasis, Nós na Tela ou Olhar Brasil são contemplados com oficinas e cursos. Também foi instituído um prêmio para Publicação de Pesquisa em Cinema e Audiovisual.

O Programa DOCTV

O Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DOCTV) será analisado aqui mais detalhadamente por nos parecer emblemático na atuação da SAV. O Programa não somente articula ações de produção, difusão e formação, como também busca a aproximação entre a produção independente e a televisão, assim

⁷ Entre elas os editais de Pontos de Difusão Digital, Olhar Brasil e Cine Mais Cultura.

como empreende esforços para minimizar as assimetrias na produção audiovisual brasileira, investindo na descentralização regional.

“Olhares imaginando um Brasil”

O Programa DOCTV foi criado a partir de um Convênio firmado em agosto de 2003 entre o MinC e a Fundação Padre Anchieta/TV Cultura e, posteriormente, também pela Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) e Empresa Brasil de Comunicação/TV Brasil (EBC). Sua primeira edição previa a realização de 26 documentários de 55 minutos, um em cada unidade federativa.

Com o DOCTV se estabelece um modelo de atuação, que articula o Governo Federal, através da SAv, as TVs públicas regionais, a produção independente representada pela Associação Brasileira de Documentaristas (ABD), e, posteriormente, a EBC. O primeiro passo foi a criação da chamada “Rede DOCTV” com a definição de uma coordenação executiva, a cargo da TV Cultura – SP, e a implantação de pólos estaduais formados pelas TVs públicas e pelas seções estaduais da ABD.

Os recursos foram obtidos através do Fundo Nacional de Cultura, com a criação da Carteira DOCTV/SAv. Segundo o Convênio, o MinC assume 80% do valor dos contratos de co-produção dos filmes e as despesas da gestão do projeto; as TVs públicas apresentam como contrapartida 20%⁸ do valor dos contratos de co-produção dos documentários realizados pelo pólo estadual, assim como os custos para criação da coordenação e infraestrutura locais e do investimento na teledifusão dos documentários.

A sistemática de co-produção e teledifusão do DOCTV I começa com a implantação dos pólos estaduais. O passo seguinte é a realização de uma Oficina de Planejamento Executivo, que tem a participação dos gestores das emissoras locais e dos representantes das ABDs estaduais. É aí que são apresentadas e discutidas a metodologia do programa e o cronograma de atividades. Cada pólo de produção se compromete a organizar os concursos estaduais para seleção de projetos⁹, a supervisionar a produção dos documentários selecionados no estado e a realizar a teledifusão dos filmes daquela edição do DOCTV. As ações do Programa ocorrem simultaneamente nos estados participantes.

Uma das preocupações do DOCTV é a abertura de mercados para o documentário brasileiro, o que acontece, por um lado, por meio da aproximação das emissoras públicas da

⁸ A partir do DOCTV IV o valor para a produção dos documentários (que havia sido R\$ 90.000 no primeiro ano e R\$ 100.000 no ano seguinte) aumenta para R\$ 110.000 por projeto e a contrapartida das TVs passa para 30% do valor dos contratos.

⁹ Cada estado realiza seu próprio concurso com uma comissão formada por jurados indicados pela emissora local, ABD estadual, Secretaria Estadual de Cultura, Coordenação nacional do DOCTV e SAv.

produção independente, da garantia de exibição dos filmes pelas TVs, dos investimentos realizados pelos pólos estaduais, e da valorização dos seus espaços de mídia. Por outro lado, além da exibição televisiva, tentou-se investir na distribuição nacional dos filmes em DVD (tanto para *Home Video* quanto para instituições, como a TV Escola), como também na distribuição internacional, com a participação em feiras internacionais, através do Programa *Brasilian TV Producers*.

A partir da segunda edição do DOCTV, os pólos estaduais são incentivados a buscar novos recursos financeiros para a realização de mais documentários do que o número previsto no Convênio MinC/TV Cultura¹⁰. Estes filmes das chamadas “Carteiras Especiais” se beneficiam de todas as ações do Programa. Desde a implantação das Carteiras Especiais, no DOCTV II, houve um aumento sensível dos recursos extras e, em 2009, o investimento do MinC na co-produção dos documentários do DOCTV IV foi superado pelos recursos obtidos pelas TVs públicas estaduais.

Mas é no incentivo à descentralização da produção que está um dos pontos altos do Programa. Vejamos: na primeira edição do DOCTV, o número de projetos inscritos por região espelha claramente a assimetria na produção brasileira: o Sul e o Sudeste juntos foram responsáveis por quase 70% das inscrições. Além disso, estas duas regiões concentraram a maioria dos projetos efetivamente realizados. Mais ainda: os Estados que não participaram do DOCTV I estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste.

A segunda edição do programa tem a participação de todas as unidades federativas e o MinC aumenta os recursos possibilitando a co-produção de 35 (ao invés de 26) documentários. Pela primeira vez acontecem nos estados Oficinas de Formatação de Projetos¹¹, durante o período de inscrições. Estas oficinas são realizadas a partir do interesse de cada estado e as regiões Norte e Nordeste tiveram uma participação massiva, concentrando quase 70% dos inscritos¹². Isso vai se traduzir no número de projetos apresentados por região na seleção do DOCTV II: o Norte dobra sua participação e o Nordeste tem um aumento de 18% para 22,3%. Entre o DOCTV I e IV, a região Nordeste teve não somente um aumento de 58% nas inscrições, como subiu também o número de documentários efetivamente produzidos.¹³

¹⁰ Através do Convênio foram realizados 26 filmes no DOCTV I. A partir do DOCTV II o número sobe para 35 documentários a cada edição do programa.

¹¹ As Oficinas acontecem por solicitação dos Estados e são abertas a interessados. Em 2008, no âmbito do DOCTV IV, foram realizadas oficinas em 20 Estados e Distrito Federal, com 495 participantes.

¹² Foram inscritos 631 projetos, sendo 38 (6%) da região Norte, 114 (18%) do Nordeste, 41 (6,4%) do Centro-Oeste; a região Sudeste apresentou 318 projetos (50,3%) e o Sul teve 120 inscritos (19%).

¹³ Isso porque diversos pólos nordestinos conseguiram recursos para arcar com a contrapartida de um segundo filme do Convênio por Estado. No DocTV IV foram inscritos 665 projetos, sendo 76 (11,4%) da

Em 2005 é iniciada a implantação das Carteiras Especiais, com a realização de mais cinco documentários, quatro deles produzidos em São Paulo e um no Distrito Federal. Ou seja: reproduz-se aqui mais uma vez a concentração de recursos na região Sudeste. Entretanto, no DOCTV III, os recursos das Carteiras Especiais quase triplicam e se inicia um processo (ainda tímido) de descentralização, que adquirirá força na quarta edição do programa. O DOCTV IV teve 21 filmes, em 10 unidades federativas, produzidos com recursos das Carteiras Especiais.

Ao todo, considerando os filmes do Convênio e das Carteiras Especiais, vemos um desenvolvimento interessante: o Sudeste permanece forte, mas a quantidade de filmes da região Norte mais que triplicou. O Nordeste, a partir do DOCTV II com a participação de todos os seus Estados, apresentou o maior número de documentários realizados na quarta edição do Programa - 19 de 55 filmes. Não somente mais emissoras nordestinas se dispuseram a arcar com as contrapartidas de um segundo filme do Convênio, mas também cinco pólos estaduais conseguiram recursos extras para filmes das Carteiras Especiais.

A descentralização da produção audiovisual brasileira, ainda que fundamental, é só um lado da moeda. Também encontramos grandes dificuldades na difusão dos nossos conteúdos e a garantia de exibição de documentários tão diversos no circuito nacional merece destaque. Mesmo com a ressalva que as emissoras públicas não têm audiência forte e que os horários de exibição não são os melhores.

Percebe-se que as ações de formação vão aumentando no desenrolar do programa. A partir da segunda edição DOCTV, é realizada uma Oficina de Planejamento de Difusão para os gestores das emissoras regionais. Além disso, como já dito, acontecem, pela primeira vez, Oficinas de Formatação de Projetos¹⁴ e Oficinas para Desenvolvimento de Projetos, estas para os selecionados, mas antes do início da produção. A justificativa para o incremento das ações de formação aponta no mesmo sentido colocado anteriormente:

As Ações de Formação respondem à experiência do DOCTV I e têm como reação fundante a reformulação do Regulamento dos 27 Concursos Estaduais do DOCTV. A experiência da primeira edição mostrou que, grosso modo, o DOCTV não havia conseguido superar a armadilha da diversidade temática, igualando-se a uma série de concursos que elegem 'o melhor tema' e não a melhor proposta de relação com o tema, amadurecimento desejado aos Concursos DOCTV. (MINISTÉRIO DA CULTURA/TV CULTURA, 2006, s/p).

região Norte, 188 (28,2%) do Nordeste, 48 (7,2%) do Centro-Oeste; a região Sudeste apresentou 277 projetos (41,6%) e o Sul teve 76 inscritos (11,4%). A região Centro-Oeste tem uma participação instável no programa: o número de inscritos praticamente dobra da primeira para a segunda edição (com 11,2% dos inscritos), mas este número cai nos anos seguintes.

¹⁴ Segundo o Relatório de Gestão do DOCTV, as "ações de formação que incidem sobre as inscrições resultaram na seleção de projetos incomparavelmente mais precisos na organização das ideias audiovisuais" (MINISTÉRIO DA CULTURA/TV CULTURA, 2006, s/p).

Ações internacionais

Até 2003, não havia uma política externa para o audiovisual, existindo apenas algumas ações isoladas do Itamaraty. Isto muda a partir daí. A SAV vai perseguir o fortalecimento de sua atuação no exterior, investindo especialmente nas relações com os países do chamado eixo sul-sul. Considerado tema estratégico do governo, o audiovisual é um dos caminhos definidos “para construir processos de inserção do Brasil na arena internacional, na condição de produtor e exportador de bens audiovisuais.” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 5).

O DOCTV Brasil tornou-se uma referência internacional e seu modelo de gestão vai influenciar diretamente a criação de programas supranacionais como o DOCTV Ibero-América e DOCTV CPLP, ambos em andamento. Além disso, o México e a Colômbia estão em processo de implantação de programas análogos ao DOCTV Brasil.

Principais resultados e desdobramentos

O Programa DOCTV se distingue por um pensamento integrado que articula múltiplos atores (União, governos estaduais¹⁵, produtores independentes, representações da classe cinematográfica) em torno de um projeto que aciona diversos momentos da cadeia do audiovisual (criação, produção, formação, difusão e reflexão).

Já assinalamos a importância (e os resultados positivos) das medidas tomadas contra a concentração da produção no eixo Rio-São Paulo, das ações de formação, da qualificação dos pólos estaduais (inclusive para a mobilização de recursos locais), e do fomento ao surgimento de novos talentos e novos olhares. Merece destaque o comprometimento da coordenação do DOCTV com processos de auto-avaliação e aprimoramento. Por exemplo: a descentralização da produção, um dos maiores ganhos do programa, deve-se principalmente às ações de formação incrementadas a partir do DOCTV II. E o processo continua: na quarta edição do Programa, em 2008, foi realizada pela primeira vez uma Oficina de Desenho Criativo de Produção, abrindo uma nova frente de aperfeiçoamento.

Entretanto, as modificações no regulamento do Concurso DOCTV Brasil geraram polêmicas entre os cineastas, que se queixam, por exemplo, que o edital tornou-se demasiado complicado. Existem também críticas contra a metodologia DOCTV, que tolheria a liberdade de criação por sua rigidez¹⁶. Contudo, esse rigor limita-se à gestão do projeto e aos prazos e metas especificados no contrato, vinculando a liberação de cada

¹⁵ Aos quais grande parte das TVs públicas regionais estão vinculadas.

¹⁶ Existem, efetivamente, algumas limitações, p.ex: os documentários têm que ser realizados em, no máximo, 180 dias após recebimento da primeira parcela, dentre outras..

parcela ao cumprimento da etapa anterior. Outra questão recorrente é a qualidade dos filmes realizados: o Programa – assim como o mercado, diga-se de passagem! – produz filmes bons e ruins e este não pode ser o critério principal para se avaliar uma política de cultura. Isso não significa que não se possa (ou não se deva) discutir a qualidade técnica e artística dos filmes, algo que já vem sendo feito em diversas publicações¹⁷.

Para além deste tipo de crítica vemos alguns problemas. A fragilidade da Rede Pública de TV (em especial a falta de infra-estrutura e os baixos níveis de audiência da maioria das emissoras) representa um claro limite ao Programa. A difusão deveria ser incrementada por outros caminhos, de forma que um público maior tivesse acesso aos documentários; por que não incluir, por exemplo, os filmes do DOCTV no catálogo da Programadora Brasil e disponibilizá-los para os cineclubes? É fundamental a busca pela abertura de mercados para o documentário brasileiro, mas, por enquanto, o Programa deu somente um primeiro passo e há, ainda, muito por fazer neste caminho, que exige criatividade e persistência. A continuidade do DOCTV é outra questão em aberto, mas esta não é um ponto específico do Programa; a institucionalização das políticas do MinC, passo fundamental para a consolidação de políticas públicas de cultura, é algo que ainda está escrito nas estrelas.

TV pública

No caso de programas como o DOCTV, essa continuidade e consolidação estão claramente relacionadas ao fortalecimento da TV Pública no Brasil. Tema que faz parte da agenda estratégica de debates do MinC desde o início da gestão Gil. Em 2003, Orlando Senna, então Secretário de Audiovisual, ao expor as propostas de políticas do órgão, sustenta que “o veículo exponencial desse vasto plano, desse enorme desejo, será a televisão e, neste sentido, a idéia é re-dimensionar a rede pública de TV. Projeta-se a instalação e operação de uma Rede Pública de Televisão lastreada em cerca de mil canais culturais, educativos, universitários e comunitários existentes no país, a ser operada com participação e co-responsabilidade da sociedade” (SENNA, 2003).

No ano seguinte, a SAV apresentou à sociedade a minuta do projeto de lei criando a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) em substituição à Ancine. A proposta enfatizava a ampliação da dimensão do conceito e abrangência dos segmentos de mercado audiovisual e o combate à monopolização desse setor, visando fiscalizar e regular os serviços de telecomunicações, radiodifusão e comunicação eletrônica de massa, TV a

¹⁷ Cf. “Filmar o real. Sobre o documentário brasileiro contemporâneo” de Consuelo Lins e Cláudia Mesquita, a Revista DOC Online (Brasil/Portugal), ou ainda o Blog de Jean-Claude Bernadet.

cabo, por assinatura, via satélite e multicanal, além de jogos eletrônicos, telefonia celular e internet que transmitam conteúdos audiovisuais e cinematográficos (BRASIL, 2004).

A sugestão trouxe à agenda pública o questionamento acerca do longo período de omissão do governo em relação à formatação e/ou ao cumprimento de políticas culturais efetivas para as comunicações, de forma mais ampla, através do exemplo do setor audiovisual. Além disso, a “acirrada campanha, empreendida pelos radiodifusores, aliados à grande imprensa” (YODA, 2006, *online*), tornou patente a dificuldade de se obter um consenso em torno da matéria, culminando com o recuo absoluto do governo.

Com o fracasso do projeto da Ancinav, grande parte do setor audiovisual permanece livre de qualquer regulamentação, ficando sujeita apenas às leis do mercado, o que, seguramente, traz conseqüências perversas para a pluralidade sócio-cultural. Um dos grandes entraves para a expressão da diversidade e para a ampliação da experimentação são as grandes indústrias do audiovisual, que mantêm uma escandalosa supremacia no mercado e promovem a padronização de conteúdos, formatos e olhares.

Com o propósito de retomar as relações entre a cultura e as comunicações, em 2006, o MinC, através da SAV e da Secretaria de Políticas Culturais, com o apoio da Presidência da República e do Ministério da Educação — em conjunto com as associações de emissoras não comerciais — elaboraram reflexões e diagnósticos sobre a TV pública no país, que tinham como objetivo contribuir para a preparação e organização das plenárias de debate do *I Fórum Nacional de Televisões Públicas*, realizado em maio de 2007, nove meses após o início do processo. O evento convocou representantes das emissoras com finalidade pública, ativistas da sociedade civil e profissionais da cultura, para contribuir com o debate sobre a construção de um sistema público de televisão no Brasil e representou um passo primordial no processo de análise e reflexão para sua construção (BRASIL, 2007).

Primeiros passos

Cinco meses após as plenárias do *I Fórum Nacional de Televisões Públicas*, o poder executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 398, em outubro de 2007. Pela primeira vez, uma lei brasileira faz referência ao termo *pública* para instituir princípios e objetivos de um serviço de radiodifusão. Em abril de 2008, a MP é convertida na lei n.º 11.652, que autoriza a criação da empresa pública Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (BRASIL, 2008, *online*).

A vinculação da emissora à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República demonstra, de antemão, um grave equívoco. Uma TV que se pretenda pública,

não pode estar na área de influência do órgão responsável pela comunicação do Governo Federal. A nosso ver, o Ministério da Cultura seria o lugar adequado para implementar este projeto, especialmente por seus esforços de pensar simultaneamente cultura e mercado, além de tentar integrar políticas de cultura e de comunicação. Para o ex-presidente da Radiobrás e membro do Conselho da TV Cultura, Eugênio Bucci, a TV pública, se vinculada ao MinC, seria mais autônoma e “menos permeável às pressões da agenda da Presidência da República” (*apud CRUZ, 2008, online*).

A EBC foi legalmente constituída em outubro de 2007, quando foram nomeados os membros do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração, bem como sua diretoria executiva, então composta pela diretora-presidente, Tereza Cruvinel, pelo diretor-geral, Orlando Senna¹⁸, e quatro diretores: Helena Chagas (Jornalismo), Delcimar Pires (Administrativo e Financeiro), Mário Borgneth (Relações e Rede) e Leopoldo Nunes (Conteúdo e Programação). Cabe destacar que, dos seis diretores, três eram oriundos do MinC. Essa participação destacada do Ministério é uma decorrência inequívoca de sua importante contribuição na elaboração do projeto.

Em junho de 2008, a EBC incorporou a Radiobrás, com seu patrimônio, seus funcionários, direitos e obrigações, ganhando condições de gestão. Passaram a fazer parte da estrutura da nova empresa “os canais de radiodifusão e comunicação pública: a TV Pública (TV Brasil), uma agência pública de notícias (Agência Brasil) e oito emissoras de rádio”. (EMPRESA..., 2008, p. 03).

Ao mesmo tempo, a EBC continuou prestando ao Governo Federal os serviços de transmissão e divulgação de atos administrativos e das políticas públicas que ficavam a cargo da antiga Radiobrás. Se, por um lado, a Radiobrás traz um orçamento relevante, além de capital humano e equipamentos, por outro, a incorporação de um órgão estatal de comunicação, indica um retrocesso quanto à manutenção de um dos mais importantes princípios para a prestação do serviço de radiodifusão pública: a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, ditada pela constituição federal.

MinC versus Secom

Em junho de 2008, a assessoria de comunicação da EBC anunciou o afastamento do diretor-geral, Orlando Senna, e do diretor de relacionamento e rede, Mario Borgneth, sem, contudo, explicitar os motivos. Segundo matéria do Observatório do Direito à Comunicação, o episódio resultou das divergências entre os diretores e a presidência do

¹⁸ Desde então, Silvio Da-Rin assume a Secretaria de Audiovisual.

órgão, acerca do processo de definição da Rede Brasil - constituída pela TV Brasil e demais emissoras educativas estaduais -, principalmente no que se refere aos conteúdos produzidos pela EBC a serem veiculados nacionalmente (VALENTE, 2008, *online*).

Em carta endereçada aos produtores audiovisuais, Senna explicita que pediu sua exoneração “por discordar da forma de gestão adotada pela empresa”, que estaria marcada pela concentração de “poderes excessivos na Presidência, engessando as instâncias operacionais, que necessitam de autonomia executiva para produzir em série, como em qualquer TV” (SENNA, 2008, *online*).

Diante de episódios como esses, cabe ressaltar a existência de um notável embate, no próprio governo, em relação ao lugar ocupado pela televisão, que se propõe pública, em suas políticas. Ao fazer uma breve avaliação da gestão do Ministro Gilberto Gil, o teórico Armand Mattelart, em entrevista concedida a Carlos Gustavo Yoda, em 2007, levanta alguns questionamentos acerca das políticas para a comunicação no país:

Todo esse debate é sobre o que é uma democracia comunicacional. Como implantar uma política cultural pela diversidade cultural se a política de comunicação tira das mãos da sociedade as ferramentas e tecnologias para exercer seus direitos? É preciso abrir o acesso das rádios comunitárias, abrir o espectro, democratizar. O Gil é bom, mas não é o ideal, porque seu governo não compartilha de sua visão (MATTELART, 2007, *online*).

A declaração de Mattelart, embora inserida em outro contexto, toca num ponto considerado crítico para o encaminhamento da proposta de transversalidade do Ministério da Cultura: a intrincada e necessária relação com as Comunicações. Apesar da sensibilidade do MinC para com o tema, suas propostas constantemente se opõem aos interesses de outros setores do Governo, seja a Secretaria da Comunicação Social, seja o Ministério das Comunicações, sendo, na maioria das vezes, obrigado a recuar diante da desigualdade das forças existentes.

Considerações finais

As políticas da Secretaria do Audiovisual, dentre elas o Programa DOCTV e o projeto de criação da EBC/TV Brasil, não devem ser analisadas isoladamente; elas estão claramente inscritas nas diretrizes do MinC em prol da construção de políticas públicas democráticas, que, ao mesmo tempo, considerem a pluralidade cultural do Brasil e os movimentos e desenvolvimentos internacionais. É este o contexto que possibilita a compreensão de programas tão diversos como os de fomento e apoio às culturas populares, às manifestações das periferias, aos estudos acadêmicos ou às culturas digitais.

Como reflete Jean Caune, a aproximação entre os domínios da cultura e da comunicação não representa uma circunstância histórica, ainda que a industrialização da

cultura e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa contribuíam para o deslocamento das fronteiras e para a confusão das funções entres esses campos. Cultura e comunicação, pelo contrário, sempre formaram uma “estranha parceria”, em um processo que os dois fenômenos estão mutuamente implicados (CAUNE, 2008).

A partir dessa abordagem, podemos destacar uma aproximação entre os processos culturais e comunicacionais importante para a reflexão aqui proposta sobre as políticas para o audiovisual desenvolvidas no âmbito do Governo Lula. Trata-se do fato de que essas duas dimensões participam de forma recíproca da construção da realidade social e do mundo vivido. Assim é que, no atual contexto histórico, as inovações no âmbito das comunicações produzem transformações nas maneiras de pensar, na produção e recepção dos bens culturais, bem como nos comportamentos e nas identidades culturais. Martín-Barbero chama essa dinâmica de “natureza comunicativa da cultura”, ou seja, “a função constitutiva que a comunicação desempenha na estrutura do processo cultural, pois as culturas vivem enquanto se comunicam umas com as outras e esse comunicar-se comporta um denso e arriscado intercâmbio de símbolos e sentidos” (MARTIN-BARBERO, 2003, p. 68). Daí a relevância do desafio enfrentado pelo MinC de pensar a função cultural das comunicações, ideia/ideal que se desdobrou em ações como a proposta da Ancinav, a presença marcante na reflexão e implementação da TV Brasil e em programas que conseguiram conjugar significativamente essas duas dimensões, como é o caso do DOCTV.

Pode-se afirmar que o interesse do MinC em pensar políticas culturais que abranjam o universo da comunicação tem raízes em um documento intitulado “A Imaginação a serviço do Brasil” (2002), proposta de políticas públicas de cultura escrita pela coligação que apoiou a candidatura do Presidente Lula em seu primeiro mandato. No programa, existe um tópico específico para Cultura e Comunicação, com propostas como: “novos critérios de relação com as grandes cadeias de entretenimento; Conselho Nacional de Comunicação Social; redes públicas de TV; estímulo à produção e difusão cultural regional; afirmação da identidade nacional por meio das identidades culturais regionais; respeito à diversidade étnico-cultural”. Embora o texto já aponte caminhos para a construção de políticas públicas que integrem cultura e comunicação, Orlando Senna afirma que nele o audiovisual ainda “recebia um tratamento muito genérico e tímido” (LEAL, 2008, p.365). Foi o documento escrito por Nelson Pereira dos Santos e Orlando Senna, em 2002, que avançou na discussão, tornando-a mais contemporânea. As sugestões para um programa de governo contidas nesse documento deram o tom de todas as políticas formuladas pela nova SAV.

Assim, na 1ª Conferência Nacional de Cultura, a afirmação do vínculo entre Comunicação e Cultura é ainda mais contundente. O documento abre as discussões sobre a temática afirmando que “Comunicação é Cultura” e continua dizendo que, tendo em vista que “a tendência da estrutura comunicacional dos grandes conglomerados é estabelecer uma hegemonia simbólica”, a possibilidade que resta para países como o Brasil é a de criarmos as condições necessárias de produção de nossos próprios conteúdos nacionais”. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007a):

O DOCTV consegue, a nosso ver, contemplar essa diretriz estratégica traçada pelo MinC. Além disso, o programa conjuga dois eixos fundamentais da relação Comunicação e Cultura. Trata-se, por um lado, da importância das tecnologias comunicacionais como instrumentos de difusão dos conteúdos culturais, que foi trabalhada por meio da associação do programa com a TV, numa tentativa de democratizar o acesso a essas produções. Por outro lado, temos o fomento à criação de documentários com olhares diversificados e descentralizados sobre o país. Com isso, o MinC atua em prol dessa natureza comunicativa da cultura, proporcionando um intercâmbio artístico (reflexão sobre formato dos documentários) e de representações (discursos e olhares construídos), através do audiovisual. Atitude fundamental em vista do tempo dispensado a essa linguagem em nosso cotidiano e da excessiva presença que as indústrias culturais assumem nesse contexto.

Já o projeto de TV Pública não teve o mesmo êxito. Ainda que seja de fundamental importância a implementação de um circuito público e nacional de televisão no país, a Empresa Brasil de Comunicação sofre de problemas já no parto: vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência, incorpora a Radiobrás e assume a comunicação estatal. Já o Ministério da Cultura, embora tenha participado ativamente de sua elaboração e construção, tem sua atuação diminuída ao longo do processo de estruturação da TV Brasil. Atualmente, esta participação se resume a algumas parcerias para exibição de conteúdos e elaboração conjunta de editais de produção audiovisual para a emissora.

Embora possamos constatar que a dimensão dos fenômenos midiáticos e das indústrias culturais afetam cada vez mais a cultura como um todo, as várias esferas governamentais ainda agem periféricamente nesse contexto. Daí a importância da bandeira levantada pelo MinC. Os desafios ainda são muitos, mas pela primeira vez o par cultura e comunicação foi considerado central, em uma gestão do MinC, para construção de políticas culturais, especificamente uma política para o audiovisual, abrangente e articulada com diversos atores sociais.

Referências

Livros, artigos e textos acadêmicos

CAUNE, Jean. **As relações entre cultura e comunicação: núcleo epistêmico e forma simbólica**. In: *Revista Líbero*. São Paulo, 11(22): 33-42, dezembro de 2008.

LEAL, Hermes. **Orlando Senna**. O homem da montanha. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

MARTIN-BARBERO, Jesus. *Globalização comunicacional e transformação cultural*. In: MORAES, Dênis. **Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

PEREIRA, Verena C. **A Experiência do DOCTV nas Políticas Públicas Contemporâneas**. In: *Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste – Rio de Janeiro – 7 a 9 de maio de 2009^a*. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2009/resumos/R14-0531-1.pdf>>. Acesso em 15/11/2009.

_____. **A produção de documentários através do DOCTV**. In: *Rumores – Revista de Comunicação, Linguagem e Mídias*. Vol. 2, No 2 (2009^b). Disponível em <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/rumores/article/viewFile/6542/5949>>. Acesso em 15/11/2009.

Documentos

BRASIL. **Lei Ordinária n.º 11652**, de 07 de abril de 2008. Institui os Princípios e Objetivos dos Serviços de Radiodifusão Pública Explorados pelo Poder Executivo ou Outorgados a Entidades de sua Administração Indireta; Autoriza o Poder Executivo a Constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; Altera a Lei 5.070, de 7 de Julho de 1966; e dá outras providências. [Brasília], 2008. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/empresa/lei-no-11-652.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DA-RIN, Silvio. **Discurso do secretário do Audiovisual, Sílvio Da-Rin, por ocasião de sua posse** (Rio de Janeiro, 10/01/2008). Disponível em: <www.cultura.gov.br/site/categoria/o-dia-a-dia-da-cultura/discursos>. Acesso em 2/11/09.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Relatório de Atividades – Nov2007/ Dez 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/prestacao-de-contas/relatorio-de-atividades/view>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Relatório de Gestão da Secretaria do Audiovisual (Balanço de 2008 e perspectivas para 2009)**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2009/06/09/relatorio-de-gestao/>>. Acesso em agosto/2009.

_____. **Relatório de Gestão da Secretaria do Audiovisual (2003-2006)**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2008/12/05/relatorio-de-gestao-2003-2006/>>. Acesso em março/2009.

_____. **Relatório SAV (1995-2002)**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2008/11/25/relatorio-de-gestao-sav-1995-2002/>>. Acesso em março/2009.

_____. **I Fórum Nacional de TV's Públicas: relatório dos grupos temáticos de trabalho**. In: *FÓRUM NACIONAL DE TV'S PÚBLICAS*, 1, [2007, Brasília]. Brasília, 2007. 116 p. (Caderno de Debates vol. 2)

_____. **Editais do Programa DOCTV I-IV.** [2004-2008]

_____. **Minuta original do projeto pela criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual.** Disponível em: <www.cultura.gov.br/projetoancinav>. Acesso em: 19 ago. 2004.

MINISTÉRIO DA CULTURA/TV CULTURA. **Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro – DOCTV.** Balanço de Gestão (2003-2006).

SENNA, Orlando. **Perspectivas da Política Audiovisual - Pronunciamento do secretário Orlando Senna no IV Fórum Brasil de Programação e Produção.** [São Paulo], 06 mai. 2003. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias/discursos/index.php?p=705&more=1&c=1&pb=1>. Acesso em 30 de agosto de 2007.

_____. **Quem tem medo da Ancinav?**, 04/01/2005. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2005/01/04/quem-tem-medo-da-ancinav-por-orlando-senna/>>. Acesso em agosto/2009.

Mídia impressa e digital

MATTELART, Armand. **Convenção precisa dos movimentos sociais para partir para a práxis.** *Cultura e Mercado*, [São Paulo], 25 jun. 2007. Relatos. Entrevista concedida a Carlos Gustavo Yoda. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/post/entrevista-armand-mattelart-convencao-precisa-dos-movimentos-sociais-para-partir-para-a-praxis/>>. Acesso em 27 de jun. de 2007.

SENNA, Orlando. **Comunicado.** In: MIKEVIS, Dayanne. Orlando Senna diz ter deixado TV Brasil por discordar da gestão; leia nota. *Folha Online* [São Paulo], 17 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u413423.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. **Entrevista a Eduardo Carvalho.** In: *Cultura e Mercado*, 16/07/2007. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2007/07/15/entrevista-orlando-senna/>>. Acesso em agosto/2009.

_____. **Política audiovisual.** In: *Jornal do Brasil*, 12/05/2005. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2005/05/12/politica-audiovisual-por-orlando-senna/>>. Acesso em agosto/2009.

_____. **O Brasil precisa urgente regulamentar o audiovisual.** Entrevista a Carlos Gustavo Yoda. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=12109>. Acesso em: 26 jul. 2007.

VALENTE, Jonas. **Divergências sobre rede da TV Brasil motivaram saída de diretores.** *Observatório do Direito à Comunicação*, [São Paulo], 19 jun. 2008. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3597>. Acesso em: 15 jan. 2010.