

POLÍTICAS CULTURAIS: ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS

Hanayana Brandão Guimarães Fontes Lima¹

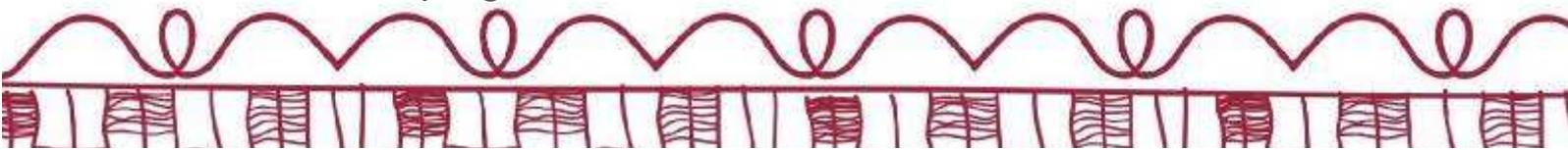
Resumo: Dedicamo-nos neste artigo a refletir sobre a aproximação entre os temas das políticas culturais e das políticas públicas, a entender a cultura como um direito, esclarecer equívocos comuns como a confusão entre gestão e política cultural, além de revelar as principais dificuldades no desenvolvimento dos estudos das políticas culturais.

Palavras-chave: política cultural, política pública, gestão cultural, direito cultural.

Enveredar no processo de reflexão das políticas culturais é um grande desafio, primeiro porque este é um campo de estudo recente tanto no Brasil quanto no mundo, com pesquisas dispersas em muitas áreas de conhecimento, a exemplo da História, Antropologia, Sociologia, Letras, Ciências Políticas, Comunicação, Economia, Administração, entre outros; além de possuir uma característica muito peculiar em que florescem inúmeros estudos acerca de determinados períodos específicos e, em que outros, o número é tão raro, beirando muitas vezes a escassez. Poucos são os esforços empreendidos no sentido de buscar metodologias mais adequadas para as análises das Políticas Culturais ou até mesmo uma delimitação teórica e conceitual mais precisa como já observou Rubim (2007).

Levando em consideração que as Políticas Culturais tornam-se objetos de estudo numa perspectiva inter e transdisciplinar, como observou Barbalho (2005) e que para caracterizar as políticas culturais é preciso levar em conta “el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad.”, conforme assinalou Canclini (2005, p.6), nesta análise nos aproximamos das Políticas Públicas, campo da Ciência Política, com o intuito de elucidar algumas questões. O objetivo deste artigo é traçar as primeiras aproximações com a política cultural, sua distinção com as políticas públicas e com a gestão cultural. Além disso, elencamos também as principais dificuldades encontradas pelos pesquisadores que trabalham com este campo de estudo ainda em formação. Como ponto de partida para nossa reflexão, revelamos a centralidade da cultura no cenário contemporâneo, suas modificações, os enlaces com a política, e logicamente, a concepção de políticas culturais que optamos.

¹ Mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA, bacharel em Comunicação Social – habilitação em Rádio e Tv, pela Universidade Estadual de Santa Cruz. hanayana@hotmail.com.



Sabemos que a cultura é um campo de batalha muito peculiar, em que se plantam valores mais duradouros, onde não apenas os conflitos políticos e as lutas sociais se apresentam, mas é também, o espaço em que o pesquisador busca conhecimento, o artista procurar desempenhar melhor seu papel, além de se apresentarem outros combates de natureza distinta. No cenário contemporâneo, a cultura adquire centralidade e impacta as mais diversas áreas como a política, economia, educação, social e a saúde. Caracterizada por uma diversidade que lhe é própria, a cultura vem sendo repensada. O sociólogo Jesús Martín-Barbero (2003) aponta que na convergência do novo sentido adquirido pelos processos de transnacionalização, com a nova concepção do político, surge na América Latina uma valorização nova do cultural. Assim, o desafio consiste, portanto, em situar a questão cultural no interior da política e a comunicação na cultura. O autor sinaliza a necessidade de pensar na renovação da cultura política de forma que esta assuma o que está em jogo hoje nas políticas culturais. Ele também orienta que a reflexão deve caminhar no sentido de perceber a organização da cultura como algo que faz parte do político, do espaço de produção de um sentido de ordem sociedade e dos princípios de reconhecimento mútuo.

Ainda pensando nessa relação entre cultura e política, o pesquisador mostra que passamos na América Latina por um processo de conversão da cultura em gestão burocrática e de monopólio de agentes especializados, como consequência de uma visão em que a política não era capaz de levar a cultura a sério exceto nos lugares onde ela estava institucionalizada. Brunner (apud BARBERO, 2003), um dos investigadores que mais tem contribuído para uma nova visão no campo das políticas culturais na América Latina, mostra que uma série de acontecimento tem contribuído para alterar a visão desta relação entre cultura e política. São eles:

A experiência dos países sob regimes autoritários, de que os modos de resistir e opor-se procederam em boa parte de espaços outros que não os considerados pela análise tradicional, como as comunidades cristãs, os movimentos artísticos, os grupos de direitos humanos; a compreensão de que mesmo o autoritarismo mais brutal nunca se esgota nas medidas de força nem responde somente a interesses do capital, e de que há sempre uma tentativa de mudar o sentido da convivência social transformando o imaginário e os sistemas de símbolos; e por último, o fato de que, graças à dinâmica da escolarização e à dos meios massivos, a cultura se colocou no centro do cenário político e social. (BARBERO, 2003, p. 299)

Diante deste panorama, o que temos instaurado é uma problemática em que tanto o sentido da cultura como o sentido da política são redefinidos. Nessa perspectiva, Canclini (2006) revela que as políticas culturais também passaram por transformações, e se antes elas eram concebidas como “conservação e administração de patrimônios históricos acumulados em territórios nitidamente definidos: os da nação, da etnia, da região ou da cidade”, hoje elas tem dois grandes desafios pela frente, a dissolução das monoidentidades e o reposicionamento das culturas tradicionais-locais diante do avanço dos meios eletrônicos de comunicação. Logo, ele acrescenta que as políticas culturais mais democráticas são aquelas capazes de afirmarem não uma única identidade legítima, mas a convivência de múltiplas formas. Outra característica que Canclini (2006) atribui às políticas culturais democráticas é oferecer espetáculos e mensagens que levem em conta a variedade de necessidades e demandas da população, ao invés de oferecer eventos que cheguem à maioria.

Neste trabalho, entendemos a cultura como elemento estratégico de desenvolvimento, e aqui o termo desenvolvimento não se restringe ao aspecto econômico, alcança outras esferas, a exemplo da humana, social e política. Nesse sentido, os estudos que se dedicam às políticas culturais, campo temático ainda pouco explorado em uma realidade marcada pela presença crescente dos meios de comunicação, pelos fluxos “glocais” aliados ao desenvolvimento desigual, a cultura é entendida como fim, e não apenas como meio de atingir os objetivos pretendidos, nos moldes defendidos pelo filósofo Georg Lukács (apud KONDER, 2002). Logo, é essencial refletir sobre as políticas culturais, para que elas alcancem seus objetivos, estando fundamentadas em interesses comuns à sociedade e ao Estado. Portanto, é pertinente resgatar aqui a definição de políticas culturais elaborada por Canclini:

Los estudios recientes tienden a incluir bajo este concepto al conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social. (CANCLINI, 2005, p.6).

Seguindo esta preocupação de procurar uma definição que seja capaz de conciliar a prática com a pesquisa, Barbalho (2008), destaca o esforço empreendido por Teixeira Coelho, apesar de apresentar algumas ressalvas, como por exemplo, quando

assinala que as políticas culturais não constituem uma ciência específica. A definição elaborada por Teixeira Coelho é muito próxima da elaborada por Canclini (2005) como podemos observar:

programa de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. (COELHO apud BARBALHO, 2008, p. 22)

Barbalho (2008, p. 21) também se empenha para desfazer um equívoco comum, de tratar os termos gestão e políticas culturais como sinônimos. Segundo ele, a política cultural dedica-se aos princípios, meios e fins responsáveis por nortear as ações, enquanto a gestão está pautada na organização dos “meios disponíveis para execução destes princípios e fins”. Portanto, a gestão faz parte do processo da política cultural. E já que estamos falando em gestão, vale resgatar o trocadilho feito professor Durval Albuquerque (2007) quando ele se questiona se trabalhamos com a gestão ou a gestão cultural e, esclarece que o Estado deve ser capaz de gerir sem dirigir.

Temos em mente que encontrar marcos iniciais para a criação das Políticas Culturais é certamente um desafio. O pesquisador Xan M. Bouzadas Fernandez (apud RUBIM, 2009b), por exemplo, destaca três momentos da história: o primeiro são as iniciativas político-culturais da segunda república espanhola nos anos trinta; o segundo, a instituição na década de quarenta na Inglaterra do Arts Council e, por fim a iniciativa apontada como a mais estudada e também de maior densidade, a criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959.

O fato é que desde que foram criadas políticas culturais vêm se modificando. Partimos de um modelo de democratização cultural, na época do ministério Francês, tendo a frente à figura emblemática de André Malraux, em que a cultura letrada, voltada para a preservação do patrimônio e das artes, com forte viés elitista, era a única cultura considerada, a dita cultura com C maiúsculo. Essa situação começa a ser alterada quando esse modelo é questionado com os movimentos ocorridos em todo o mundo durante o ano de 1968 e, um novo modelo, baseado na democracia cultural, começa a se configurar. O conceito de cultura é ampliado, a diversidade reconhecida, existe uma preocupação em promover maior integração entre a vida cotidiana e cultura, além da

descentralização de intervenções no campo cultural, onde as responsabilidades passam a ser compartilhadas com regiões e municípios.

O campo das Políticas Públicas, enquanto campo de conhecimento e área acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo uma tradição de pesquisas européias centradas na análise sobre o Estado e suas instituições na produção dos governos. Segundo Souza (2006, p. 21) nos Estados Unidos, área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas do papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre as ações dos governos. Para a autora, a consolidação dos estudos sobre políticas públicas se baseou na concepção que em democracia estáveis tudo aquilo que o governo optar por realizar ou não, é possível de ser formulado cientificamente e analisados por pesquisadores independentes.

Ainda segundo a autora a introdução da política pública como ferramenta de decisões do governo é resultado da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como ferramenta para enfrentar os problemas daquela época. O responsável por sua introdução no governo americano foi Robert McNamara que estimulou a criação das RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos, considerada a precursora na proposta de aplicar métodos científicos às decisões e formulações do governo sobre problemas públicos. As políticas públicas, que precedem as políticas culturais, desde que surgiram, também passaram por diversas reformulações. As políticas restritivas de gastos, que substituíram as políticas do pós-guerra, trouxeram a tona novas visões sobre o papel do Estado podem ser apontadas como um dos fatores para essa mudança e, atualmente, o desafio dos governos, principalmente em países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, tem sido criar políticas públicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social da população. Souza (2009) ao traçar uma revisão de literatura sobre o tema revela que não existe consenso em torno de sua definição e que, embora seja formalmente um ramo da ciência política não se resume a ela. A pesquisadora sugere que a política pública é, portanto um campo de conhecimento que busca simultaneamente colocar o governo em ação e analisar essa ação, propondo mudanças no rumo dessas ações, quando julgar necessário. Acreditamos que a definição proposta por Seibel e Gelinski (2008) também pode ser útil para esclarecer as confusões existentes entre as políticas públicas e as políticas culturais:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais

(saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação. (SEIBEL e GELINSKI, 2008, 228)

Entretanto gostaríamos de esclarecer que apesar da cultura também ser uma das áreas que pode ser contemplada pelas políticas públicas, compartilhamos da mesma opinião dos pesquisadores da rede de pesquisa em políticas culturais durante primeiro encontro de pesquisa em políticas culturais realizado em dezembro de 2009, na cidade de Salvador, quando oportunamente debateram a temática e apontaram algumas especificidades da área. A primeira delas refere-se à utilização dos mesmos indicadores de outros setores como saúde e educação, que por um lado confere a cultura o tratamento estruturante enquanto política pública, mas por outro, reflete a inadequação de alguns indicadores, descartando aspectos relevantes do campo cultural. Silva L. (2007) lembra que a base do planejamento das políticas culturais deve contemplar os modos de vida e as reais necessidades da população, e que este movimento iniciado na França com os estudos de Pierre Bourdieu e Alain Darbe, acabaram evidenciando a ausência de dados estatísticos para auxiliar a elaboração dos projetos. Surgem então os primeiros estudos descritivos, como por exemplo, inventário dos equipamentos e animadores culturais, estatísticas de frequência, custos de investimentos e funcionamento, que segundo a autora são uma forma de estabelecer comparações com o passado e com outros países. A partir dos anos 70, a temática dos indicadores culturais torna-se uma preocupação e é discutida internacionalmente sob o comando da UNESCO.

As políticas públicas de cultura para serem eficazes também precisam de mecanismos capazes de mapear tanto o universo da produção como o da recepção, criando assim formulações para produtores como para consumidores. O governo federal, por exemplo, teve uma atitude interessante nesse sentido ao propor o vale-cultura. Um mecanismo que vem romper com a tradição brasileira de atuar basicamente na formulação de políticas culturais e busca melhorar os índices de consumo cultural do país que são alarmantes conforme revelou a pesquisa realizada pelo IPEA em 2007.

Outro aspecto que nem sempre é considerado e está presente em muitos momentos no cenário cultural é a dificuldade de romper os processos de criação e produção, e aí o elemento da autoria revela-se um problema que precisa ser levado em

consideração. A institucionalização da cultura na área pública perpassa também por uma dificuldade de definir a noção de cultura adotada. Basta lembrarmos rapidamente que a noção de cultura em um primeiro momento se restringia apenas ao patrimônio, depois teve as artes incorporadas, e só num momento mais recente é que se amplia e passa a contemplar a dimensão antropológica da cultura.

A questão é tão polêmica que Marilena Chauí (2006) ao relatar sua experiência quando foi secretária de cultura da cidade de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1993) afirma que diversos projetos não conseguiram se viabilizar com o argumento jurídico de que não eram considerados cultura, pois até aquele momento cultura estava restrita ao campo das belas artes. Mesmo em 1991 tendo sido criado pela então prefeita um decreto com uma concepção mais abrangente de cultura, vários problemas continuaram acontecendo, conforme a autora relata em seu livro *Cidadania Cultural*. Na Bahia, a situação não tem sido diferente. A lei de incentivo ao setor do estado – Fazcultura- passará por reformulações que propõe inclusive ampliar o sentido de cultura, inclusive incorporar categorias como moda, cultura digital e gastronomia. No âmbito federal, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), reconhecendo a importância da cultura como umas preocupações centrais do Estado e aponta que ela deve ser encarada em todas as suas dimensões, da simbólica à econômica.

A compreensão da cultura como um direito também merece ser destacada. Novamente a experiência de Chauí (2006) nos apresenta aspectos relevantes. A proposta da secretária de criar uma política de cidadania cultural em que a cultura era entendida como direito dos cidadãos e como trabalho de criação, recusava a política cultural produzida em três conjunturas: a da cultura oficial produzida pelo Estado, a populista e a neoliberal, e entendia o direito cultural como:

- o direito de produzir cultura, seja pela apropriação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais;
- o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural;
- o direito de usufruir dos bens da cultura, criando locais e condições de acesso aos bens culturais para população;
- o direito de estar informando sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles participar ou usufruir;
- o direito à formação cultural e artística pública e gratuita nas Escolas e Oficinas de Cultura do município;
- o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades;
- o direito à informação e à comunicação. (CHAUÍ, 2006, p. 70-71)

Sobre essa condição de participar das decisões quanto ao fazer cultural é oportuno lembrar o caráter participativo que as dimensão pública da política cultural assume. Para alguns autores, somente quando acontece a articulação entre o poder público e a sociedade civil através da participação nas diversas etapas da política cultural desenvolvida pelo poder público é que ela pode ser considerada uma política pública de cultura. Na leitura de Barbalho (2008) instituições não-estatais e empresas privadas também promovem políticas públicas de cultura, e quando a política cultural é promovida pelo Estado ela pode assumir uma dimensão duplamente pública, já que política e cultura dependem da coletividade e tem a dimensão pública como um elemento intrínseco. Cabe aqui ressaltar a visão de Souza (2006) quando explica sobre os segmentos responsáveis pela formulação das políticas públicas e o papel do Estado:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. (SOUZA, 2006, p.26)

Dialogando nessa perspectiva, Barbalho (2008) assegura que a lógica do Estado mínimo no campo da cultura apresenta dificuldades como, por exemplo, a transferência de responsabilidade das decisões de formulação e execução da política cultural do Estado para o mercado. Outras críticas também são latentes, a exemplo do financiamento de projetos capazes de promover retorno as empresas, através da divulgação de suas marcas. Como consequência direta deste mecanismo, atividades que não tem apelo de mercado ou visibilidade midiática acabam encontrando dificuldade de captação de recursos. Evelina Dagnino (2005) vai além, analisa os deslocamentos ocorridos nas noções de sociedade civil, participação e cidadania envolvidos nos dois projetos antagônicos que disputam entre si, um democrático e outro neoliberal. Ela sinaliza que a problemática está no vínculo indissolúvel que envolve a cultura e a política, e que a adoção de projetos políticos não se reduzem a “estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que

integram matrizes culturais mais amplas.” (DAGNINO, 2005,p. 49). A ausência do Estado no estímulo a uma cultura mais igualitária frente a uma tradição de cultura autoritária e elitista torna-se, portanto, uma questão bastante complexa.

Acreditamos também que é significativo apontar uma das grandes entraves para a realização das pesquisas sobre as políticas culturais, certamente também enfrentada em outras áreas da política pública: a dificuldade de obtenção de informações junto aos órgãos públicos. Os motivos elencados são os mais diversos, a ausência de registros públicos é um dos principais. Quando os registros existem, na maior parte, não foram elaborados a partir de uma metodologia adequada. Chega a ocorrer em uma mesma gestão à apresentação de relatórios completamente diferenciados de um ano para outro, dificultando, por exemplo, o acompanhamento de programas, além é claro da realização de uma análise comparativa anual. Observe a esse respeito o que diz a pesquisadora Carolina Santos que concluiu recentemente uma pesquisa sobre as políticas culturais na Bahia:

Por vezes, a falta de dados era justificada com a mudança de governo e orientação política ocorridas na Bahia entre os anos de 2006 e 2007. Alguns funcionários chegaram a afirmar que quando assumiram suas posições não encontraram registros das atividades do governo anterior, denunciando inclusive o desaparecimento de computadores, por exemplo. O caso mais exemplar foi o do projeto “Pelourinho Dia e Noite”, hoje chamado de Pelourinho Cultural. (SANTOS, 2009, p.60)

A apresentação de dados de maneira superficial nos registros públicos também é uma situação freqüente. No campo cultural esta situação é ainda mais complexa, pois muitas atividades não podem ser medidas através de números, mas são atividades de um valor imprescindível, a exemplo do registro de um patrimônio imaterial. No encontro de pesquisadores já mencionado anteriormente, a ex-secretária de cultura do Ceará, Cláudia Leitão, lembrou oportunamente a importância de pensar em uma reforma administrativa no Estado, que contemple a realização de concursos públicos, conseguindo articular uma equipe permanente, alicerce essencial para a implementação de políticas de Estado e não de governo.

Esperamos que as considerações apresentadas neste artigo, que são parte integrante da dissertação de mestrado em fase de conclusão, possam contribuir para

pesquisadores da área, seja através do esclarecimento de algumas questões ou por apontar temas relevantes que merecem uma reflexão mais aprofundada que o espaço reservado à elaboração de um artigo não permite, a exemplo da responsabilidade do Estado diante da elaboração das Políticas Culturais.

Referências

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. Gestão ou Gestação Pública da Cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

BARBALHO, Alexandre. **Textos Nômades: Política, Cultura e Mídia**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008.

CANCLINI, Nestor Garcia. Políticas Culturais Urbanas. **In: Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 6º Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural- O direito à cultura**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal**. Revista Rio de Janeiro, n15, jan-abr, 2005.

KONDER, Leandro. Política e cultura. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 abr. 2002.

MARTÍN-BARBERO, Jesus. “Os métodos: dos meios às mediações” In.: **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2003

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Políticas culturais: entre o possível & o impossível**. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. Teorias e política da cultura: visões multidisciplinares. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. **Políticas Culturais e Novos desafios**. In: Revista Matrizes. Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação da Universidade de São Paulo, Ano 2 – nº 2 primeiro semestre de 2009

SANTOS, Carolina Menezes de Almeida. **Diversidade Musical e as atividades da Secretaria de Cultura e Turismo na Bahia na área de música: 1995 a 2006**. Núcleo de Pós- Graduação em Administração: UFBA, 2009 (dissertação de mestrado).

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosário. **Formulações de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. In: Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008

SILVA, Frederico Barbosa. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento.** Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 3. Ministério da Cultura: Brasília, 2007

SILVA, Liliana Sousa. **Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva.** Universidade de São Paulo: Escola de Comunicação e Artes, São Paulo, 2007. (tese de doutorado)

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso de lançamento do Programa Brasileiro de Cinema e Vídeo. In: GIL, Gilberto. **Cadernos Do-In Antropológico.** Brasília, Ministério da Cultura, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45