

## COMO ABORDAR AS POLÍTICAS CULTURAIS AUTÁRQUICAS?

### Uma hipótese de roteiro

*Augusto Santos Silva*

#### Um roteiro e não uma classificação

Em 2003, propus uma hipótese de classificação das políticas culturais. Ela atribuía grande peso explicativo às diversas tradições históricas e nacionais, dentro das quais distinguia o modelo anglo-saxónico e o europeu continental; e, no interior de cada modelo, antevia dois eixos principais de diferenciação, um, de carácter ideológico, representável a partir da dicotomia esquerda/direita, e o outro, de feição diacrónica, apreensível a partir do jogo de oposições entre tradição, classicismo, modernidade e vanguardismo. Sustentei, então, que entre os limites desta tipologia se contava o não ser aplicável, tal qual, às políticas culturais locais (Silva, 2003).

Quero enfrentar agora essa dificuldade, mostrando porque é que as políticas locais não podem ser restituídas pela mesma classificação das políticas nacionais e que procedimento alternativo poderá ser usado por quem pretenda dar conta, analiticamente, delas. Preferirei esboçar um roteiro mais do que uma classificação, isto é, proporei mais um processo do que um produto, mais um caminho do que um resultado. Tenho em conta a situação portuguesa e sirvo-me quer de alguns ensaios doutrinários, quer de estudos empíricos realizados nos últimos anos.

Começemos pelas dimensões de espaço e tempo.

Quanto à primeira, a preocupação fundamental há-de ser fazer sucessivamente duas distinções. As cidades de Lisboa e do Porto face ao demais território nacional, por causa de uma dupla singularidade daquelas: são sedes físicas de equipamentos culturais nacionais importantes (como teatros, museus ou centros de exposições) e a dinâmica cultural urbana alimenta-se também crucialmente destes focos de políticas nacionais; e têm historicamente uma escala e uma espessura, designadamente no plano simbólico, que os colocam num patamar de desenvolvimento cultural qualitativamente diferente do resto do país.

A segunda distinção operará neste. Colocando de um lado os concelhos sobranceiros das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, não só por virtude da dinâmica populacional, como sobretudo pelo facto de, na cultura como em muitas outras áreas da vida social, ser o nível metropolitano aquele que na prática estrutura a oferta e a procura de bens, assim como a mobilidade das pessoas. Colocando de outro lado as capitais de distrito e outras cidades médias que funcionam como polarizadores subregionais, como por exemplo Guimarães ou Lamego. E colocando num terceiro grupo os pequenos municípios do interior ou da transição entre litoral e interior. A escassez de estudos empíricos e a especificidade da interrelação do poder regional com o poder local aconselham a que se referencie o nosso roteiro apenas ao território continental, deixando de fora os Açores e a Madeira.

Quanto à variável tempo, creio que não se compreendem as políticas culturais autárquicas se não se tomar por referência duas escalas. A mais larga diz respeito à idade da própria democracia portuguesa: o 25 de Abril de 1974, primeiro, e depois a institucionalização do poder local democrático, com as eleições autárquicas de 1976, marcaram uma ruptura radical com o passado, à qual apenas sobreviveram certas manifestações de cultura festiva e recreativa popular, como os grupos folclóricos e as bandas de música, ou estruturas de formação alternativa e resistência ao regime ditatorial, como o cineclubismo ou o teatro independente, mesmo assim, umas e outras, profundamente transformadas. A segunda escala destaca da primeira os 20 anos de integração europeia (1986-2006), por três razões cumulativas: porque as novas possibilidades abertas pela integração, quer no plano do financiamento, quer no plano da concepção e desenvolvimento de projectos, ajudaram enormemente as autarquias a globalizarem a sua intervenção e, nomeadamente, a superarem a política inicial de concentração nas infra-estruturas físicas ligadas à satisfação de necessidades colectivas básicas (Mozzicafreddo e outros, 1991); porque a intensificação do investimento nacional em redes de estruturação da vida cultural ao longo do território (e, desde logo, a partir de 1987, na rede nacional de bibliotecas públicas) tipicamente solicitou os poderes locais para o mesmo processo de alargamento de acção e recursos; porque as mudanças nas práticas culturais modificaram gradualmente o perfil da procura local de eventos de cultura e lazer e abriram concomitantemente novas oportunidades, novos públicos (e também novas exigências) à intervenção autárquica. Dois factos subsequentes — a institucionalização do Ministério da Cultura, em 1995, e o lançamento, em 2000, do Programa Operacional da Cultura — terão reforçado esta tendência.

### **Uma marcada indiferenciação ideológica...**

Tendo em conta as referências espaço-temporais propostas, e de acordo com os estudos de caso disponíveis, a primeira característica que salta à vista é a centralidade da câmara municipal na protagonização de políticas culturais locais e, correlativamente, a fraca presença ou total ausência, seja do nível de organização inframunicipal (a freguesia), seja do nível de organização supramunicipal (a associação de municípios ou a área metropolitana). Raras freguesias agem de moto próprio e com objectivos específicos no domínio cultural, se descontarmos o apoio, sempre vivaz, às manifestações culturais tradicionais, como a associação recreativa, o grupo folclórico ou a banda de música. E, mesmo aí, actuam geralmente por mandato e no quadro de acção definido pela câmara municipal. Do outro lado, como Leonor Batalha (1997) e Ana Carla Silva (2006) mostraram, respectivamente para os municípios do Baixo Tâmega e para os do Vale do Sousa, o planeamento e a cooperação intermunicipais, que foram produzindo resultados no abastecimento de água ou nos sistemas de tratamento de resíduos, ainda não se estendeu, sequer como experiência ou projecto-piloto, para o campo cultural. Idêntica irrelevância da escala supralocal vem assinalando Natália Azevedo (2004), a propósito da área metropolitana do Porto.

O segundo traço que sobressai é a reduzida capacidade da acção cultural autárquica para gerar diferenciação ideológica — e, portanto, identificação política, no sentido forte da palavra, isto é, como um conjunto de opções, objectivos e processos que se distingue e confronta com conjuntos alternativos. Já sugeri, pensando nas políticas culturais do estado, que a variável ideológica estava longe de ser a única ou sequer a predominante, já que era necessário ter em conta a diversidade das tradições históricas nacionais e dos tempos culturais de referência (classicismo, modernidade ou outros). Mas, mesmo assumindo estes particularismos, o peso da diferenciação ideológica parece tornar-se ainda menor quando passamos da escala nacional para a local.

Desde logo, porque três características do poder local, assinaladas por investigadores como Juan Mozzicafreddo (1991) e Fernando Ruivo (2000), têm manifesta influência na concepção e estruturação da acção cultural municipal. São elas o consensualismo, que, invocando interesses concelhios supostamente evidentes e, portanto, imunes à divergência de opinião, tende a despolitizar a acção camarária, apresentando-a como uma espécie de emanção necessária da vontade comunitária; o presidencialismo, que confere um poder reforçado ao presidente de câmara na construção e gestão das redes sociais e na definição de finalidades e procedimentos; e a formulação de prioridades em patamares, constituindo a infra-estruturação do território o primeiro e principal, vindo depois a economia, o apoio social, a educação básica e só depois a cultura e o lazer.

Cada uma destas características acentua a indiferenciação ideológica. O que não significa ausência de discurso político, como discurso de legitimação e comunicação pública sobre opções e finalidades. Significa sim, por um lado, que é mais provável ser esse discurso generalista, surgindo o investimento na cultura como uma consequência lógica da abrangência de uma acção local comprometida com as “necessidades das populações”, do que ser um discurso cultural propriamente dito, elaborado e justificado em torno especificamente da matéria cultural; e significa, por outro lado, que tal discurso político varia pouco em função das visões do mundo e dos programas dos partidos com forte representação autárquica.

Ora, os mais fortes, ao longo dos 30 anos do poder local democrático, vêm sendo o PSD e o PS e, depois, noutra degrau, o PCP e o CDS. O PCP foi o primeiro a destacar, na sua doutrina e prática autárquicas, o domínio da cultura, tal como, aliás, o da educação. E, durante parte importante daqueles anos, influenciou sobremaneira o conjunto do discurso político local sobre a cultura: de facto, tópicos estruturantes da doutrinação comunista — a ênfase na democratização, como generalização do acesso gratuito a equipamentos e eventos culturais, a hipervalorização do associativismo local, como protagonista dos processos de criação e recepção artísticas, a reivindicação de competências e recursos, como condição necessária e suficiente para a alavancagem da vida cultural local, e a definição da cultura como uma oportunidade maior para a legitimação social dos executivos e a projecção supralocal dos territórios — todos foram tópicos em que o PCP foi pioneiro, face aos demais partidos, e que por assim dizer moldaram, durante vários anos, o discurso político-cultural municipal.

Os estudos que têm comparado políticas ou ambientes culturais locais em diferentes concelhos — como os já referidos de Leonor Batalha, Natália Azevedo e Ana Carla Silva, ou os coordenados por mim próprio acerca de cidades do Norte e Centro (Silva, 2000 e 2002) — não têm apresentado a filiação partidária da maioria autárquica como variável principal de discriminação, o que conforta a hipótese aqui colocada de fraca indiferenciação ideológica e interpartidária, designadamente entre o PSD e o PS, que são os dois partidos representados nos casos investigados. Mas isto não quer dizer que o discurso cultural autárquico seja invariante, imune às conflitualidades locais e imune à passagem do tempo e à evolução das referências doutrinárias, técnicas e organizacionais. Basta lembrar que a cultura pode tornar-se um ensejo principal de agenda e disputa política — verifiquei-o em Guimarães, nos anos 80 (Silva, 2000: 87-118) e na Braga dos anos 90 (Silva, 2000: 119-137) e, à data em que escrevo (Janeiro de 2007) constitui um tópico maior de dissensão na segunda cidade do país; e que o modo como se concebe e pratica a acção cultural local, na primeira década do século XXI, é bem diferente do que era paradigmático nos anos 70 e 80 do século XX. Apenas quer dizer — e este apenas é muito — que os factores de oposição e mudança não estão predominantemente associados aos campos partidários locais.

Na verdade, bem mais forte do que estes, para a conformação e evolução do discurso e da prática das vereações, tem sido a influência dos programas políticos em curso no estado, designadamente os conduzidos pelos sucessivos governos. De uma perspectiva analítica (não imediatamente valorativa), e à escala geral, as câmaras municipais têm sido mais receptoras do que produtoras de política cultural. Ou, dito com mais rigor: têm sido parceiras, cada vez mais presentes e necessárias ao seu sucesso, de programas de origem e enquadramento nacional. A estratégia das redes, desde 1987, mostra-o bem: quer consideremos as bibliotecas, quer os teatros e cineteatros, quer os arquivos, quer os museus, observamos como a participação do poder local tende a ser requerida pelos governos, seja para a partilha dos custos de investimento de capital, seja para a gestão dos equipamentos, e tende a ser rapidamente apercebida como uma oportunidade positiva pelos municípios, que raramente a desperdiçam (Silva, 2004). Entre 1999 e 2002, o Programa de Difusão das Artes do Espectáculo, que dependia também criticamente da parceria autárquica, foi lançado pelo Ministério da Cultura e rapidamente conquistou a adesão de dezenas de localidades (Santos, s.d.). E, tipicamente, o discurso político que ia hegemonizando, a nível nacional, cada conjuntura repercutia-se, com maior ou menor rapidez, na cena municipal, que, sucessivamente, incorporava as preocupações com a criação independente, a descentralização, os equipamentos, os grandes eventos culturais, a formação dos públicos, etc.

Não surpreende, pois, o retrato oferecido pelos estudos realizados, por encomenda da Câmara Municipal de Cascais, pelo Observatório das Actividades Culturais. Tratando-se como se trata da primeira investigação de conjunto sobre uma política cultural municipal — ela mesma sinal da importância desta, assim como da nova consciência do poder autárquico sobre a sua centralidade e a vantagem de sustentá-la também em informação e avaliação científica —, é muito reveladora a estrutura em quatro pilares que dessa investigação resulta, como marca característica da

acção de um município que, no princípio do século XXI, atinge um nível consolidado de atenção pela dimensão cultural (Santos, 2005: 16-20). Descentralização, ou seja, extensão a vários pólos do concelho de estruturas e actividades e envolvimento das freguesias no processo cultural; equipamento, isto é, dotação do território municipal com estabelecimentos públicos de cultura e lazer, com prioridade para a biblioteca (Nunes e Neves, 2005), o museu (Santos e Neves, 2005), a sala de espectáculos (Martinho e Gomes, 2005); apoio ao associativismo (Pinheiro e Gomes, 2005); formação de públicos, com vista à sua fidelização e ao seu alargamento, com enfoque na população juvenil e escolar; e aposta nos eventos distintivos, que projectem os valores locais, em particular na lógica da internacionalização (Lourenço e Gomes, 2005) — estes pilares que, aos olhos da equipa do Observatório das Actividades Culturais, alicerçam a concepção político-cultural do município de Cascais poderiam ser, a meu ver, generalizados para o que se chamaria então um programa comum de intervenção autárquica no Portugal dos anos 2000, em municípios de localização central e intermédia e com significativos recursos humanos e financeiros.

No concelho de Cascais têm alternado vereações do PS, PSD e CDS. Entre 1976 e 1979, a câmara foi liderada por um socialista; entre 1979 e 1982, a presidência coube ao CDS e de 1982 a 1993 ao PSD; o PS comandou-a de novo entre 1993 e 2001; em 2001 e 2005, as eleições foram ganhas por uma coligação PSD/CDS. Mas, embora a investigação do observatório incida sobre um período temporal (2000-2004) em que houve alternância política, o traço forte na acção cultural municipal é a continuidade (Santos, 2005: 77, 79, 121). Depois, não é na lógica de diferenciação ideológico-política de matriz partidária, segundo o eixo direita/esquerda, que a política cultural local se justifica e representa a si própria. Resultado análogo deriva do estudo conduzido por Ana Carla Silva (2006) nos seis concelhos do Vale do Sousa: apesar de eles terem conhecido, desde 1976, vereações do PSD, do PS e (em Paredes) do CDS, e de se dividirem, à data da pesquisa, entre os dois principais partidos portugueses, esta variação não explicava nenhuma das diferenças de políticas apercebidas.

### **... e alguns factores de variação**

A hipótese a seguir parece ser, pois, esta: as políticas culturais autárquicas tendem a evoluir mais em função da sequência das políticas nacionais — quer dizer, das que são definidas e postas em prática pelos governos nacionais e, em particular, pelos sucessivos responsáveis da pasta da Cultura — do que em função de programas ideológicos definidos em termos locais e que se confrontem entre si numa base partidária.

A ser consistente, esta hipótese abre caminho à exploração de outros factores de variação. Eles interagem, ao longo do segundo segmento temporal aqui destacado, isto é, os 20 anos da integração europeia (1986-2006), com o primeiro e, a meu juízo, principal factor de variação, a evolução das políticas nacionais. Refiro-me, para começar, ao lugar das políticas culturais no conjunto das políticas municipais, bem como ao lugar dos serviços culturais no conjunto da administração autárquica.

A autonomização do pelouro da cultura (como tal, ou associado, nos concelhos mais pequenos, a domínios próximos, como a educação, a juventude, o desporto, o turismo ou mesmo a acção social) tem sido evidenciada pelos estudos de caso como uma das novidades dos anos mais recentes, com particular expressão nas décadas de 1990 e 2000 (Azevedo, 2004; Melo, 2004; Santos, 2005: 83-102). Este processo não só vale por si, como sinal de uma nova identidade e centralidade da política e da administração cultural local, mas vale também como formação de uma tecnoestrutura local envolvida nas dinâmicas culturais, composta por técnicos e quadros superiores, cuja importância específica na formação das políticas tem sido, com razão, posta em relevo pelos investigadores (cf., por exemplo, Négrier, 2004).

Um segundo factor de variação, cuja potência explicativa se deveria testar empiricamente, diz respeito à diferenciação dos responsáveis políticos e técnicos municipais pelo pelouro cultural. Os estudos de caso disponíveis vêm sugerindo uma diferenciação segundo o género, a geração, a qualificação académica e a condição socioprofissional que seria errado, a meu ver, desprezar. Tanto quanto se possa falar de uma tendência geral, dir-se-á que é maior nas áreas sociais, em sentido lato (isto é, cultura, educação e acção social), do que nas restantes a probabilidade de os vereadores serem mulheres, jovens ou jovens-adultos, habilitados com cursos superiores e pertencentes às famílias de profissões intelectuais, com larga predominância dos professores. E são também maiores a feminização, a juventude e a qualificação dos técnicos. Ora, quando a observação sociológica desce ao nível de minúcia necessário, salta à vista, por um lado, a influência decisiva do capital cultural e relacional de eleitos e técnicos na conformação das suas próprias e características maneiras de exercer os respectivos cargos e, por outro lado, as diferenças, que podem ser profundas e confrontacionais, que a filiação nas diversas correntes de opinião e interesse internas ao campo académico e cultural gera, entre vereadores de uma mesma vereação, entre técnicos e vereadores, entre poder municipal e meio cultural local, ou entre poder e oposição municipal. Os casos de Guimarães, nos anos 80, com uma marcada fractura político-cultural estruturada geracionalmente entre uma linha mais tradicional e uma linha mais urbana (cf. Silva, 2000: 87-118), e do Porto, nos anos 90, com a aplicação metódica de uma estratégia de desenvolvimento e democratização cultural inspirada por universitários especialistas neste domínio (cf. Pinto, 1994), mostram bem, na minha perspectiva, a importância, que bem poderá ser crescente, daquele factor de variação das políticas culturais locais. Trata-se, pois, de acessibilidades diferenciais dos eleitos e técnicos autárquicos aos conhecimentos, modelos de representação e acção e redes de contactos próprios dos meios artísticos e académicos, nacionais ou internacionais — o que pode significar recursos absolutamente decisivos para conceber e concretizar uma agenda de intervenções e uma oferta de bens e eventos, ou um discurso de legitimação e mobilização, sem os quais não há verdadeiramente prática política. E trata-se adicionalmente, a outro nível, da incorporação ou geração local de fracturas doutrinárias e políticas delineadas pelas relações de forças próprias dos campos culturais, com os seus típicos conflitos entre tradicionais e modernos, velhos e novos, conservadores e vanguardistas, populares e elitistas, vulgares e distintivos/distinguidos (Bourdieu, 1979).

Uma terceira direcção de pesquisa para averiguar eventuais variações de programas locais em matéria de política cultural haveria de privilegiar o plano discursivo. Tanto quanto sei, continua a faltar o estudo sociológico do processo pioneiro que conheceu o concelho de Mértola, desde os fins da década de 1970: sob a liderança de vereações municipais eleitas pela coligação dominada pelo PCP e com fortes ligações a arqueólogos, historiadores e museólogos das universidades de Lisboa, a acção autárquica privilegiou imediatamente o domínio cultural e projectou uma representação de Mértola como “vila-museu”, em si mesma sítio patrimonial e testemunho da pujança e influência da civilização árabe e do seu encontro com a Europa. A cultura tornava-se, pois, numa forma particularmente expressiva de marcar a identidade colectiva local, tecida na espessura histórica e como lugar de cruzamentos, e de afirmá-la como recurso próprio e valor singular no contexto nacional. O trabalho do Campo Arqueológico de Évora, dirigido por Cláudio Torres, foi decisivo para este propósito, o qual parece ter sobrevivido à mudança da câmara municipal para as mãos do PS, em 2001. Em Loures, no início dos anos 90, a elaboração do Plano Director Municipal compreendeu uma tematização da “acção sociocultural” como estratégia de desenvolvimento (Banha e outros, 1994), numa tentativa, que teve então certa fortuna doutrinária, de tratar a cultura como “o lugar próprio para pensar a integração do desenvolvimento” (Silva, 2000: 64). A monografia de Sara Melo (2004) sobre as “artes de rua” em Santa Maria da Feira mostra também, para a viragem do século, a importância que tem a aposta simultânea do município na reconstituição de uma feira medieval e na realização de um festival de artes performativas contemporâneas, para a sua ancoragem identitária, duplamente alicerçada, pois, no valor histórico e na abertura à actualidade. Esta nova — e multidimensional — centralidade da cultura tem feito o seu percurso no plano das representações e dos discursos, por aí introduzindo um importante factor de variação das políticas, mas assume ainda, na prática autárquica portuguesa, um estatuto de pioneirismo e excepção.

### **O caso singular do Porto**

Se me for permitida uma síntese intermédia do raciocínio que tenho procurado desenvolver, direi que as políticas culturais locais são, no contexto português, de escala municipal, não tendo ainda expressão relevante nem a acção à dimensão da freguesia nem a cooperação à escala inter ou supramunicipal; que não se diferenciam por factores locais de natureza político-partidária, antes tendem a acompanhar, qualquer que seja a força política liderante e com maior ou menor desfasamento, a evolução das políticas culturais nacionais; e que, dentro deste consensualismo programático que atravessa clivagens ideológicas e partidárias, é possível entrever certos factores de variação, ligados à presença ou ausência de tecnoestrutura municipal dedicada ao sector cultural, às características e posicionamentos sociais de responsáveis políticos e técnicos e à sua maior ou menor proximidade face a meios artísticos e académicos de âmbito nacional ou internacional, e ligados ainda ao modo como o enfoque na cultura é elaborado

discursivamente e aí relacionado, ou não, com propósitos de identificação e desenvolvimento comunitário.

Este traçado vale, ao que creio, para o conjunto dos municípios portugueses — e é ele que torna virtualmente inaplicável o esboço de classificação das políticas culturais que eu próprio há anos apresentei, como hipótese de finalidade sobretudo heurística e tendo em vista o estado nacional. Chegado aqui, devo, porém, assinalar que pode estar a ocorrer, desde 2005, um ponto de viragem, porque finalmente eclodiu um confronto político de âmbito autárquico onde a cultura e a representação da cultura desempenham um lugar central e onde a diferenciação de práticas e de programas de política cultural municipal se exprime numa forma radical e se organiza político-partidariamente.

Falo do Porto. Se Cascais serve de ilustração clara, como já vimos, para o paradigma mais difundido de política cultural local, assente em pilares doutrinários e carrilada por intervenções públicas bastante consensuais, no Portugal autárquico dos princípios do século XXI, o Porto representa uma não menos forte demonstração da diversidade e conflitualidade radical que também são capazes de assumir as políticas culturais conduzidas pelas câmaras. Por uma razão simples: é que, entre 1989 e 2001, nos doze anos de vereação socialista em que o pelouro da Animação, compreendendo cultura e turismo, pertenceu sempre à mesma eleita, Manuela Melo, o Porto foi um laboratório único para um programa de intervenção — uma política, no sentido próprio do termo — concebido e realizado com suficiente densidade e continuidade; e, desde 2001, mas com particular intensidade política desde 2005, a relação face à cultura e ao meio cultural constituiu um terreno onde o novo presidente de câmara, Rui Rio, à frente de uma coligação PSD/CDS (com a participação prática do PCP no mandato de 2001 a 2005), quis marcar uma diferença intransponível com os seus antecessores e imprimir uma das marcas de água do seu projecto político, urbano e nacional.

A duração e a coerência da política cultural portuense entre 1989 e 2001 (mandatos do PS, com presidências de Fernando Gomes e Nuno Cardoso) permitiram evidenciar a concepção estratégica que a inspirava e as condições da sua aplicação, ao mesmo tempo que foi possível avaliá-la também em função de resultados. O sociólogo José Madureira Pinto, que foi um importante consultor da vereadora Manuela Melo na definição estratégica e no acompanhamento dos processos e produtos da sua concretização, enunciou, com base nesta experiência, “três princípios estratégicos de política cultural” que julgo muito útil considerar aqui.

Usarei os termos densos e rigorosos de Madureira Pinto:

**PRIMEIRO PRINCÍPIO** — Criar e/ou salvaguardar infra-estruturas básicas especializadas e promover estímulos duráveis à criação e criatividade culturais em todos os espaços sociais e sob todas as formas em que elas podem desenvolver-se, desde o pólo mais institucionalizado e elaborado da cultura “erudita” até ao pólo oposto da simples afirmação espontânea de um conjunto de competências simbólico-comunicacionais, passando por modos de produção/expressão cultural com níveis intermédios de elaboração e/ou institucionalização. [...] **SEGUNDO PRINCÍPIO** — Propiciar a segmentos populacionais vastos, sobretudo das camadas populares, o contacto com

as formas culturais mais exigentes em termos dos instrumentos estético-cognitivos necessários à sua descodificação e fruição (alargamento de públicos), procurando, de forma tão sistemática quanto possível, que a recepção da obra se prolongue em aproximação empática ao acto criador (participação) e que esta última provoque a prazo uma intervenção autónoma e auto-enriquecedora ao nível da criação (democratização da esfera da produção cultural). [...] TERCEIRO PRINCÍPIO — Procurar, através do apoio ao associativismo e da multiplicação de estímulos culturais mobilizadores de energias comunicacionais e da participação dos cidadãos, que o tempo de não-trabalho e as actividades de lazer contribuam, no seu conjunto, não só para contrariar as tendências de evasão e demissão cívicas (associadas, nas sociedades contemporâneas, à encenação mediática da política e à individualização/privatização das práticas sociais), como ainda para permitir a sobrevivência e/ou afirmação das culturas dominadas (populares ou marginalizadas) e emergentes (Pinto, 1994: 770, 773, 778).

Ora, o que a estratégia política autárquica ao mesmo tempo inspirada nestes princípios e inspiradora deles traz de diferente ao consenso político que já nos anos 90 se reunia, como atrás vimos a propósito de Cascais, em torno dos objectivos da dotação de equipamentos, do alargamento e formação dos públicos, do apoio ao tecido associativo e artístico e da internacionalização, é que os reenuncia a partir de opções, digamos, de segundo grau sobre o modo de cumpri-los e torná-los socialmente eficazes. Não é apenas a construção ou manutenção e o funcionamento de equipamentos culturais colectivos, como teatros, bibliotecas ou museus: é fazê-lo numa perspectiva de pluralismo das expressões acolhidas e de sustentação das actividades, numa lógica de serviço público municipal para a cultura. Não é apenas alargar e formar públicos, melhorando as condições de acessibilidade dos bens e eventos culturais: é fazê-lo na dupla perspectiva de alargamento do acesso e de “atenuação das distâncias entre recepção e criação” (Pinto, 1995: 197), e utilizando como instrumentos principais a aproximação dos públicos-em-formação, designadamente escolares, aos contextos e meios de criação artística (Lopes, 2003: 34-44), e a intervenção em espaços públicos e semipúblicos e outras “zonas de intermediação social e cultural” (Fortuna e Silva, 2001). Não é apenas o apoio ao tecido associativo e artístico local, é a estruturação de parcerias de média e longa duração entre serviços autárquicos e estruturas de criação e difusão urbanas, com particular ênfase nos domínios da formação e profissionalização dos criadores, acolhimento e divulgação das criações e programação dos equipamentos e eventos da cidade (Silva, 2000: 119-137). Não é apenas a internacionalização, como aposta na visibilidade e no efeito de projecção, designadamente turística, de grandes eventos, assim como a progressiva integração das cidades e seus criadores em redes internacionais: é orientar tudo isto numa lógica de valorização do património local, pleno aproveitamento das oportunidades e reposicionamento da cidade num patamar mais avançado de modernidade — propósitos que nortearam as bem sucedidas candidaturas, primeiro, do centro histórico a património mundial da humanidade e, depois, do Porto a capital europeia da cultura.

Os estudos disponíveis (Pinto, 1994, 1995; Lopes e Pinto, 1999; Silva, 2000; Lopes, 2003; entre outros) analisam e discutem as condições de realização e impacto

desta política. O ciclo entre 1989 e 2001 regista vários activos: novos equipamentos municipais, entre os quais um teatro e uma biblioteca, e recuperação e revitalização de outros equipamentos, como arquivos e museus; parcerias relativamente consolidadas entre autarquia e estruturas de produção e criação de dança, música ou teatro; programas de formação especialmente dirigidos a escolas básicas e secundárias; cooperação estreita com escolas profissionais e superiores artísticas; desenvolvimento de relações de parceria com instituições culturais não municipais, tais como o teatro nacional e o centro de fotografia sob tutela do Ministério da Cultura ou a Fundação de Serralves. A oferta cultural da cidade mudou substancialmente, a dotação em equipamentos também e foi clara a contribuição destes quer para o acesso da cidade a bens culturais quer para a qualificação da oferta artística gerada localmente. A abertura do Museu de Serralves, em 1999, e o Porto 2001 — Capital Europeia da Cultura, cuja programação foi também coordenada por Manuela Melo, constituíram pontos altos deste ciclo político-cultural, que afirmou, tanto no discurso como na prática, uma estratégia política para e a partir da cultura, estratégia singular, pela sua densidade e continuidade, no Portugal dos anos 90.

Ora, a eleição, em 2001, para presidente da câmara, à frente de uma coligação PSD/CDS, de Rui Rio marcou uma primeira grande ruptura com a situação e a filosofia descritas.

Desde logo, a dinâmica para a vitória eleitoral da coligação serviu-se abundantemente da denúncia crítica do espírito do Porto 2001. Num duplo plano, tático e programático. Tacticamente, foram explorados sistematicamente os alegados insucessos e desmandos da Capital Europeia da Cultura (e não curarei aqui de determinar, porque não é essencial para o argumento deste artigo, se tal alegação teria ou não, e em que medida, correspondência com a realidade dos factos). Entre aqueles, foram funcionais para o triunfo desta tática os frequentes atritos entre o presidente da câmara e a presidente da sociedade Porto 2001; os atrasos na conclusão das obras de requalificação urbana; e a descoincidência entre o calendário de lançamento e execução do equipamento-âncora do projecto, a Casa da Música (que só viria a ser inaugurada em 2005) e a data da capital europeia, bem como a evolução dos custos, desde a previsão inicial, ainda sem qualquer projecto de arquitectura, até ao início e desenrolar da construção. As ruas esburacadas do Porto, o tempo, a dimensão e o custo da Casa da Música e a sua condição de sala de concertos (sem fosso de orquestra) e as polémicas públicas entre personalidades-chave do projecto foram exaustivamente brandidos, pela candidatura de Rui Rio à eleição autárquica de Dezembro de 2001, como paradigmáticas de alegada incompetência técnica, esbanjamento de recursos e rendição aos poderes fácticos, neste caso dos artistas tal como, paralelamente, noutros casos e sempre segundo Rio, dos construtores imobiliários e do Futebol Clube do Porto. Programaticamente, a coligação PSD/CDS anunciava três propósitos centrais: mais rigor nas contas municipais, contra o tal despesismo antecedente; mais autoridade e independência política, contra as tais cedências ao *lobbies* futebolístico e imobiliário; prioridade à acção social e aos bairros camarários, contra, precisamente, a atenção à cultura.

Esta orientação política não se alterou, no essencial, quer durante o primeiro mandato autárquico de Rui Rio quer na campanha que, em 2005, conduziu à sua

reeleição, agora com maioria absoluta. De forma absolutamente inaugural no Portugal pós-25 de Abril, em concelhos de média e grande dimensão, um discurso político contra a criação cultural e uma deliberada hostilidade aos agentes culturais locais, uma e outros apresentados como paradigmas de prioridades erradas e desperdício de recursos públicos, pagou politicamente.

Na sequência da conquista desta maioria absoluta, da decisão de concessionar a privados a gestão do teatro municipal Rivoli e da reacção à ocupação, por alguns dias, deste teatro por um grupo de artistas e espectadores, foi-se evidenciando com mais força um esboço de política cultural alternativa, com a marca de Rui Rio. (Muitos agentes culturais e políticos contestam a aplicação do adjetivo “cultural” a tal política, mas não compete ao sociólogo decidir essa questão de legitimidade estético-política). Vista da perspectiva do seu conceptualizador, três eixos parecem caracterizá-la. Primeiro eixo: nenhum lugar positivo para a cultura, na comunicação política — ou melhor, ênfase negativa; a cultura é relegada para o nível mais baixo da lista de prioridades camarárias, retomando-se assim, em novos termos, a antiga teoria da hierarquia das necessidades, com as “materiais” no topo. Segundo eixo: definição ostensiva dos criadores e demais agentes culturais (“os artistas”) como alvos políticos, modelos negros de comportamento e utilidade social (retomando-se, assim, a acusação de serem eles “subsidiodependentes”, isto é, consumidores improdutivos de recursos públicos, sem público). Terceiro eixo: a câmara municipal tem obrigações culturais, mas elas são gastar pouco; concentrar os recursos na vertente patrimonial (nas bibliotecas, arquivos ou museus da responsabilidade municipal) e em algumas, raras, parcerias entre o município, o estado e privados (como na Fundação de Serralves e na Casa da Música), em todo o caso sempre de forma parcimoniosa; retirar-se das funções de produção ou prestação cultural, concessionando a gestão do Rivoli a uma empresa de produção de espectáculos comerciais e reduzindo os apoios públicos às estruturas de criação/produção artística, às facilidades logísticas (e mesmo assim sob reserva de compromisso dos beneficiados de não tomarem posição crítica sobre a acção do executivo municipal na respectiva área); e finalmente apoiar ou activamente promover (incluindo, então sim, como prestador) oferta lúdica supostamente dirigida ao grande público, como a corrida anual de automóveis antigos ou a participação de cantores de música popular (dita “pimba”) nas ocasiões festivas, ou ainda ofertas esporádicas de cultura erudita em meios populares, como por exemplo recitais líricos em bairros camarários (mas sem continuidade ou trabalho formativo).

Não pretendo discutir os méritos relativos de uma e outra estratégia. Quero apenas chamar a atenção para que, no Porto, entre 1999 e a actualidade (2007), há de toda a evidência a sucessão e confrontação de duas políticas culturais autárquicas, radicalmente antagónicas: entre a conduzida, entre 1989 e 2001, por Manuela Melo e a posta em prática, desde 2001, por Rui Rio — e o facto de a primeira ser personificada na vereadora da Cultura e a segunda no presidente de câmara já muito diz sobre as respectivas configurações — a clivagem é estrutural, e pode ser restituída segundo o eixo político-ideológico esquerda/direita e o eixo cultural moderno/tradicional, cuja operacionalidade para a classificação das políticas nacionais já defendi (Silva, 2003). Mas, insisto, este caso, que pode vir a ser pioneiro de um

movimento mais generalizado, é, por enquanto, absolutamente singular, no contexto autárquico português.

### **Regressando ao panorama geral: os municípios passaram a contar na cena cultural portuguesa**

Nesse contexto, o que claramente predomina é o consenso político em torno de umas quantas finalidades e umas quantas estratégias de acção, o qual não é certamente estático, mas varia fundamentalmente de acordo com a evolução e os impulsos das políticas culturais governamentais. Deixando de lado a singularidade portuguesa e retornando à corrente principal, o que se destaca é uma evolução ao longo do tempo, particularmente evidente no ciclo que se inicia em 1986, e que arrasta com maior ou menor rapidez e maior ou menor envergadura a generalidade dos municípios portugueses de alguma dimensão.

Vale a pena assinalar o que julgo serem os marcos mais importantes desta evolução.

Em primeiro lugar, a dinâmica de crescimento da intervenção municipal no sector da cultura e do seu papel na conformação da oferta e procura cultural. As competências legais das autarquias locais nesta área estão definidas de forma muito genérica, o que faz depender o grau de implicação municipal do voluntarismo dos edis. É um traço que se verifica também, e por exemplo, em França (Négrier, 2004: 11). Mas esta liberdade de empenhamento tem sido aproveitada, desde 1986 e, insisto, sobretudo como resposta aos desafios colocados por programas da Secretaria de Estado e, depois, do Ministério da Cultura.

Assim, e do ponto de vista financeiro, como mostrou José Soares Neves, “no arco temporal que vai de 1986 a 2003 a despesa dos municípios portugueses com o sector cultural passou de 55 para 395 milhões de euros a preços constantes de 2003, o que significa um crescimento real de 613%”, sendo que a tendência ascendente foi ininterrupta até 2001, com a única excepção do ano de 1998, em que o aumento da despesa foi nominal mas não real (Neves, 2005a: 3, 5). Como termo de comparação, assinale-se que o orçamento do Ministério da Cultura para 2003 era de 255 milhões de euros (Gomes e outros, 2006: 16).

Em 20 anos ocorreu, portanto, uma impressionante mudança de escala. A mesma mudança pode ser apercebida na óptica dos equipamentos culturais básicos. Como já disse, a participação dos municípios nos programas das redes culturais constituiu, ao mesmo tempo, a força propulsora da nova centralidade que estes foram atribuindo à cultura, quer na organização dos serviços, quer nas prioridades de acção, e a condição *sine qua non* para a implantação de tais redes, que tipicamente solicitavam a contrapartida local no esforço inicial de investimento e, depois, a responsabilidade local pelo funcionamento corrente dos equipamentos.

Assim, no caso pioneiro da Rede de Bibliotecas, nos 15 anos decorridos entre 1988 e 2003, passou-se de 0 a 119 bibliotecas em funcionamento integradas na rede. Em 1997, o Observatório das Actividades Culturais estimou em 29% a população residente no Continente abrangida pelas bibliotecas em actividade; em 2003, era

mais de metade (Silva, 2004: 242). Quanto à Rede de Arquivos, lançada em 1998, compreendia, em 2002, 100 arquivos apoiados (Silva, 2004: 244). A Rede de Teatros e Cineteatros completou, a meio da primeira década do século XXI, um primeiro nível de implantação territorial, o das capitais de distrito, havendo várias outras câmaras municipais que, fazendo uso de recursos próprios ou de candidaturas autónomas aos fundos europeus, construíram e equiparam auditórios.

No caso dos museus, o recente “panorama museológico” traçado pelo Observatório das Actividades Culturais, a partir dos inquéritos anuais do INE, e tendo por referência os resultados do grande estudo realizado pelo OAC em 1998 (Santos, 2000), mostra também uma significativa dinâmica de crescimento. Em 2002, registavam-se, no conjunto do país, 591 entidades museológicas. 40% estavam sob tutela da administração local. 70% dos 308 concelhos possuíam pelo menos uma entidade (em 2000, eram 64%). A larga maioria das entidades são de criação muito recente: 21% das existentes em 2002 haviam sido criadas entre 1980 e 1989, 37% entre 1990 e 1999, 12% entre 2000 e 2002. Em 1998, só 152 entidades podiam ser classificadas, segundo um padrão mínimo, como museus, e apenas 50 respondiam aos requisitos mais exigentes do chamado modelo “desenvolvimento”; em 2002, os valores tinham mais do que duplicado, passando para, respectivamente, 330 e 131. O que representava, neste último ano, 56% do total, para a classificação minimal, e 22%, para o modelo “desenvolvimento”. Ora, as percentagens correspondentes eram, para as entidades sob tutela da administração local, de 60% e 18%. 81% dos responsáveis destas tinham formação superior; e elas receberam 16% dos 13,6 milhões dos visitantes de museus, no Portugal de 2002 (Neves, 2005b: 38-67).

As autarquias responderam também, em geral, positivamente aos programas nacionais para a descentralização e a difusão, nas artes do espectáculo. Refiro-me, em particular, ao lançamento, na segunda metade da década de 1990, dos Centros Regionais de Artes do Espectáculo (em Évora e Viseu) e, sobretudo, ao Programa de Difusão das Artes do Espectáculo (PDAE), lançado em 1999 e que decorreu até ao segundo semestre de 2002, altura em que foi extinto. O estudo de avaliação realizado pelo Observatório das Actividades Culturais (Santos, s.d.) mostra bem o impacto positivo deste último, concebido como uma triangulação entre entidades proponentes de espectáculos (estruturas de criação, produção e/ou formação no teatro, na música, na dança), autarquias e o organismo competente do Ministério da Cultura, então chamado Instituto Português das Artes do Espectáculo. A lógica do PDAE era simples: facilitar o encontro entre a oferta formada por aquelas entidades e a procura das câmaras municipais para a realização de espectáculos e *ateliers* de formação nos seus concelhos, prosseguindo três objectivos paralelos — o aproveitamento e exploração dos equipamentos culturais que iam sendo construídos ou recuperados, a descentralização da oferta cultural e o desenvolvimento do mercado de bens culturais. Como instrumentos principais, o PDAE recebia, sistematizava e divulgava a informação recebida das entidades proponentes, sobre actividades em carteira, e das autarquias, sobre as suas propostas de compra, e financiava as aquisições municipais, numa base de 50% e em sequência degressiva. Nesta dupla mediação entre oferta e procura e entre plano nacional e plano local, o papel das autarquias era fundamental — e a sua adesão foi crescente, ao longo do tempo. “Entre

2000 e 2002 participaram no PDAE 115 das 278 autarquias do Continente (41%). Em termos populacionais, essas 115 autarquias totalizam quase metade dos residentes no território nacional” (Santos, s.d.: 106). As autarquias com maior participação eram de média população, do litoral, urbanas e contavam-se entre as que mais despendiam já em matéria cultural. “Autarquias de centralidade intermédia”, pois, relativamente espalhadas pelo território (ao contrário das entidades proponentes de actividades artísticas, muito concentradas na região de Lisboa) e que tipicamente usaram o PDAE para arrancarem ou consolidarem as suas próprias políticas culturais locais (Santos, s.d.: 108-113, 149-151, 201, 375-367).

Não surpreende, pois, o lugar incontornável que ocupa a administração local no quadro das entidades culturais e artísticas existentes em Portugal, tal como foi traçado pelo OAC, com base no inquérito postal administrado em 2005 e do qual resultaram 658 questionários validados, 152 dos quais provenientes dos municípios (Gomes e outros, 2006, 12-14, 26-54). Ora, 50% destas autarquias tutelavam três ou mais equipamentos; os mais frequentes eram as bibliotecas (existentes em 90% das autarquias respondentes), os museus (em 71%) e os centros culturais (em 27%); as autarquias diziam desenvolver actividades sobretudo na área das bibliotecas (88%), do património (77%), das artes performativas (72%) e da educação (70%); 46% dispunham de equipas na área da cultura com um número de elementos superior a nove; e 76% mantinham parcerias culturais com entidades exteriores, nas quais avultavam as do terceiro sector (sobretudo associações) e os organismos do estado central.

### O padrão de intervenção autárquica

Vinte anos depois da integração europeia de Portugal, já não parece possível descrever o panorama cultural nacional sem tratar as autarquias como actores de parte inteira. E o modo de acção destes actores tende a seguir, entre a segunda metade da década de 1980 e o fim do primeiro quinquénio do novo século, um padrão consensual entre eles, de que importa agora esboçar uma caracterização.

Em primeiro lugar, uma pronunciada e contínua ênfase no investimento na obra física — e na obra física de média e grande dimensão, o “equipamento cultural”. Aproveitando o acesso a fundos nacionais ou europeus e mesmo desviando para aí alguns dos recursos próprios do orçamento municipal, no caso de ausência ou atraso nos outros meios, e seguindo em geral o impulso e o modelo normativo dos programas governamentais das redes culturais. Neste esforço, predominam, como vimos, as bibliotecas e os museus, seguidos dos auditórios, seja na versão clássica de salas de espectáculos, seja na versão de centros com múltiplas valências. Não é demais salientar que foi graças a esta adesão das autarquias que o país pôde mudar, nos últimos vinte anos, radicalmente para melhor a sua dotação em equipamentos básicos para fins culturais e com um nível de disseminação pelo conjunto do território que, se não satisfaz ainda a exigência de uma plena descentralização, não tem paralelo em nenhuma outra conjuntura da história portuguesa.

Em segundo lugar, uma bem menor atenção à dimensão do funcionamento. Que se explica por dois factores: um associado à própria relação objectiva entre o projecto e a realização do equipamento, que demoram anos, e a abertura e actividade subsequentes, o que faz, portanto, com que os problemas a estas ligados só tivessem vindo a colocar-se bem recentemente; e o outro factor decorrendo da própria lógica global da actuação autárquica, privilegiando constantemente a obra física, imediatamente visível e por isso valendo muito em termos eleitorais. Mas a situação vai mudando, à medida em que bibliotecas e museus, construídos ou recuperados, vão entrando em velocidade de cruzeiro e à medida em que as novas salas de espectáculos vão atraindo públicos e artistas. Um dos elementos mais importantes dessa mudança é o papel desempenhado pelos programadores, isto é, pelos responsáveis pela gestão artística das salas, alguns com currículo e reputação bastantes para motivarem disputas entre cidades pelo seu recrutamento.

Conjugados estes dois traços, ressalta o papel dos municípios: na sua larguíssima maioria eles são menos produtores de políticas culturais do que receptáculos e aplicadores de estratégias exógenas, designadamente as políticas europeias e nacionais para a cultura (e assim se vai explicando a sucessão de vagas, das casas de cultura, subsequentes à revolução de Abril, às redes de equipamentos e aos programas de itinerância e difusão; da valorização do associativismo às capitais nacionais ou europeias da cultura; das práticas amadoras à promoção da profissionalização, etc., etc.). Neste movimento, as autarquias são sobretudo devedoras dos governos nacionais, dos programas e doutrinas europeias, das grandes fundações (a Gulbenkian ou Serralves), dos meios académicos e, agora com crescente intensidade, dos intermediários culturais, à frente dos quais está o programador. Daí que, como tem sido várias vezes notado (cf., por todos, Santos, s.d.: 19-20), entre as políticas locais e as políticas nacionais se não verifique, em regra, dissonância, mas sim cumulatividade (esforços convergentes, de que resultam mais recursos) e complementaridade (intervindo a autarquia mais em áreas menos cobertas pela acção do Estado central). Os efeitos de territorialização e descentralização são visíveis, com especial impacto nesses “pólos urbanos de média dimensão” analisados pelas equipas coordenadas por Maria de Lourdes Lima dos Santos, Carlos Fortuna e eu próprio (Santos, s.d.; Fortuna e Silva, 2002).

Em terceiro lugar, caracteriza o padrão hegemónico de actuação municipal o foco nas questões do acesso. De facto, o acesso das populações aos bens culturais vem sendo uma preocupação largamente dominante, em câmaras municipais de diferente coloração política; e, tipicamente, a abordagem faz-se, não do lado da produção e legitimação das criações, mas sim do lado das condições da sua recepção — não do lado do “fazer cultura”, mas sim do lado do “aceder à cultura”. Na verdade, as três estratégias preponderantes incidem na amplitude da oferta, nos preços e, mais recentemente, na formação dos públicos. E em todas são claros os modos de actuação predominantes: quanto à oferta, promoção directa pela própria câmara municipal; quanto ao preço, privilegiamento, sempre que possível, da gratuitidade; quanto à formação, multiplicação das acções dirigidas, sobretudo, às crianças e aos jovens. Dir-se-ia, então, utilizando a tipologia proposta por João Teixeira Lopes (2003: 42-43), que se privilegiam localmente políticas de primeira geração — promoção

da oferta de equipamentos e obras culturais — e segunda geração — promoção da formação dos receptores — e não políticas de terceira geração — as que intervêm também do lado das práticas de criação artística, e do ponto de vista da democratização do acesso, já não apenas ao consumo cultural, mas à (re)criação cultural.

O quarto traço fundamental do padrão hegemónico na intervenção local é o seu relacionamento dominante, senão mesmo exclusivo, com estes dois interlocutores, o sistema escolar e o meio associativo. Os “públicos” de que se fala e para os quais se dirige esmagadoramente a actividade dos serviços e programas educativos de museus, bibliotecas ou auditórios, são os públicos escolares — e, dentro deles, os do ensino básico e secundário. E poucos autarcas desvalorizam, quer na prática quer no discurso, uma estreita relação com as associações, na maioria amadoras, sejam elas de escala paroquial ou municipal, e desenvolvam actividades de desporto e recreio, defesa do património, iniciação musical, teatro amador ou experimentação artística. Como muitos vêm assinalando, a participação das associações é vital para a quase totalidade das políticas municipais, primeiro porque são geradoras e organizadoras de grande parte dos eventos, segundo porque são depositárias de tradições, depois porque mobilizam públicos próprios e, *last but not the least*, porque trazem notoriedade, prestígio e influência essenciais para os processos de legitimação política, tanto mais essenciais quanto, como já vimos, a acção política local é muito personalizada na figura do presidente de câmara.

Em quinto lugar, uma obrigação incontornável, a cujo império só parece escapar, e mesmo assim relativamente, os municípios de natureza mais urbana e inserção metropolitana: as tradições locais. Falo como sociólogo, de tradições que são continuamente re/criadas, no processo de “invenção social” hoje suficientemente conhecido (cf. Hobsbawm, 1983; Silva, 1994). Mas a dimensão identitária, definindo símbolos e emblemas comunitários (Fortuna e Peixoto, 2002), a dimensão festiva, nomeadamente estival, e a dimensão socializadora, envolvendo ao rés-do-chão dos quadros de interacção uma constante dialéctica entre identidade e acção (Costa, 1999), constituem, em si mesmas, na mais pequena freguesia ou num concelho relativamente urbanizado e de médio porte demográfico, uma espécie de denominador comum sobre o qual a generalidade das políticas locais alicerça o seu fundamento social. Por isso, uma parte considerável da actividade cultural municipal tem por objecto lidar com as tradições identitárias e festivas, uma operação tanto mais complexa quanto estas identidades são sempre dinâmicas, abertas e polissémicas.

Ora, o sexto e último traço que proporia, neste esforço de caracterização, está em articulação tensa com o anterior. Porque ele decorre da necessidade, não menos premente do que a viragem da comunidade para “dentro” de si mesma (para o seu passado, património, território, círculos de sociabilidade, usos, emblemas...), a necessidade, dizia, de se projectar para fora, regional, nacional ou internacionalmente. Uma necessidade também ela imanente à acção e à comunicação social e política, mas a que o turismo, de um lado, e, do outro, a competição interlocal e interregional por pessoas, investimentos e poder, vieram conferir outra densidade. Uma das descobertas principais que, ao longo destes últimos 20 anos, foi fazendo a generalidade das câmaras municipais (que algumas o vinham já compreendendo desde

os anos 70), foi justamente a funcionalidade dos grandes eventos culturais para a visibilidade e a projecção supralocal. O que explica que, mesmo quando, como ainda agora mostrou a equipa coordenada por Helena Santos (Santos e outros, 2006: 104-105) a propósito do Festival Internacional de Banda Desenhada da Amadora, são escassos os efeitos no alargamento e formação de públicos *locais*, continue a ser estratégica a aposta na realização de tais eventos. Porque conferem uma outra dimensão à imagem identitária da cidade (Évora e o património mundial, Mértola e a presença islâmica, Estoril ou Guimarães e o jazz, a Amadora e a banda desenhada, Almada e o teatro, etc., etc., etc.). Porque, tendendo a fidelizar uma elite de consumidores e praticantes culturais e a inscrever alguns agentes locais numa rede de amplitude global, proporciona um recurso simbólico decisivo na visibilidade e no *marketing* da cidade. Não admira, pois, que venha progressivamente ganhando espaço, no padrão predominante de política cultural local, em Portugal como aliás noutros países, a vertente da promoção e organização de eventos culturais de média e grande escala.

### Desafios

Na conclusão do seu estudo sobre a *Cartografia Cultural do Concelho de Cascais*, a equipa coordenada por Maria de Lourdes Lima dos Santos identifica sete dilemas da política cultural autárquica: entre as necessidades do litoral e do interior do concelho; entre densificar o tecido cultural, mediante alguma concentração espacial, e descentralizar equipamentos e iniciativas pelo território; entre apoiar mais as (muitas) actividades amadoras, ou apoiar mais as (poucas) estruturas profissionais; entre privilegiar o investimento em infra-estruturas ou em eventos; entre a gestão directa dos equipamentos municipais pela própria autarquia, ou a concessão dessa gestão a entidades privadas, lucrativas ou não; entre assegurar a autarquia funções de produção, ou optar pelo apoio à produção de terceiros; e entre focar o sector cultural em si mesmo, como sector autónomo, ou promover a sua articulação com outros, designadamente o turismo (Santos, 2005: 328-331).

Eis uma boa síntese das questões que se colocam na actualidade à intervenção inspirada no padrão mais consensual entre as autarquias portuguesas, e que certamente condicionarão a evolução futura dessa mesma intervenção. Como é característico dos dilemas, não se resolvem por jogos de soma nula entre os pares de opostos, mas sim pela capacidade de geri-los conjunta e dinamicamente. Dessa dinâmica não-de ou não resultar novas perspectivas, quiçá articuláveis então como políticas culturais locais, no pleno sentido da expressão.

Quanto a mim, e a partir da consideração dos ainda raros estudos de caso disponíveis entre nós, acrescentaria a estas mais cinco questões: uma de diversidade, outra de actualidade, a terceira de dimensão, a quarta de continuidade e a última de impacto.

O desafio colocado ao padrão geral de acção cultural autárquica do lado da diversidade tem, sobretudo, a ver com a sua relação com as procuras sociais locais. Mau grado a grande resiliência do movimento associativo popular e a sua ainda

maior centralidade simbólica, e apesar da tradicional representação de freguesias e concelhos como comunidades de significativa coesão e forte identidade, o certo é que não cessam de crescer as dinâmicas por assim dizer centrífugas: as demandas dos grupos juvenis, mais ou menos escolarizados e muito expostos à cultura de massas, são bastante diferentes, e até mesmo antagónicas, das populações adultas e, designadamente, das fracções envelhecidas; e coisa análoga se diga, nos casos aplicáveis, das tensões entre procuras urbanas, periurbanas (ou suburbanas) e rurais, ou da emergência, num número crescente de cidades, de uma procura autónoma de grupos de média ou elevada qualificação profissional e académica. A gestão da diversidade é, até por causa do discurso e da prática consensualista dominante nos lusitanos edis, um dos seus maiores desafios.

Outro parece-me sem qualquer dúvida ser o da actualidade — quer dizer, da necessidade, que é tanto mais vital quanto, como vimos, os actores locais são mais receptores do que formadores de políticas, de manter um *aggiornamento* com os paradigmas nacionais. O que a olhos mais modernos pode aparecer como *kitsch* encontra aqui uma das suas razões: quanto mais evidente a periferia no campo das condições objectivas, maior a dependência face ao centro e a quem intermedie a relação com o centro, em matéria de representação e discurso. Ora, se há eixo estruturante do discurso local sobre a cultura, é a celebração da identidade e do modo de ser tradicional, ancorados no passado e na memória e recriados como património, em particular imaterial. Como compatibilizar este eixo com a não menor pressão no sentido de se manterem em linha com a modernidade brandida pela generalidade dos protagonistas do campo cultural nacional e europeu, sejam eles políticos, profissionais ou artistas, eis outro problema crescente dos autarcas.

Terceira questão, a dimensão. Observámos como um dos traços mais salientes do panorama português a quase completa concentração na escala municipal, sem desenvolvimentos minimamente relevantes em termos de cooperação intermunicipal ou de organização supramunicipal. Mas, seja na construção e gestão de equipamentos, seja na programação de eventos, seja na parceria com estruturas de criação e produção, seja nos termos da participação em programas nacionais e europeus, o certo é que se torna cada vez mais evidente, com a correlativa inscrição nos instrumentos de política, a necessidade de encontrar uma massa crítica mínima.

Quarta questão, a continuidade. Talvez a que com maior evidência põe em causa o padrão actualmente prevalecente. A gestão e actividade do equipamento, depois de construído ou remodelado e inaugurado; a formação duradoura dos públicos, mais além da multiplicação das acções de sensibilização, em si mesmas proveitosas, mas de efeitos limitados; a concretização de uma oferta regular, suficientemente estruturada e diversificada, não necessariamente em alternativa mas também não subsumível na lógica dos eventos extra-ordinários; a contratualização de parcerias activas, e de obrigações e benefícios recíprocos, entre autoridades públicas e agentes culturais, num horizonte temporal e numa relação de implicação qualitativamente diferentes do mero “apoio” circunstancial — estes e análogos desafios interpelam directamente os traços mais marcantes do consenso político actual sobre a acção cultural autárquica.

E, enfim, o impacto. O impacto para além da obra física, ou dos números da despesa realizada, ou dos benefícios eleitorais, todos variáveis críticas, longe de mim negá-lo. Desde logo, porém, a atenção aos efeitos sociais duradouros, às transformações ocorridas em factores estruturais, e à sua avaliação, como elementos necessários do desenho e realização de políticas públicas. Depois, a incorporação, nestas, dos resultados das observações analíticas e das avaliações, quanto às condições para o impacto social — do tipo, quais são e como se compõem os diferentes públicos da cultura e que estratégias permitem chegar, com que efeitos, a cada um deles?; quais são os efeitos comparados da oferta regular de bens e da promoção de eventos singulares pela sua projecção e ocasionalidade face a ela?; que relação existe entre a socialização escolar, a socialização associativa e a prática, e que tipo de prática, cultural?; etc., etc. Sem perder de vista — que esse é também o pecado da vera ou falsa ingenuidade sociológica — as condições próprias da acção política, as relações de força, as fontes de legitimidade, a natureza adversarial das posições e dos protagonistas, os custos e as formas de remuneração específicas do campo político, a natureza dos ciclos... Mas integrando (tensamente, é bom de ver) as duas aproximações, para que a questão do impacto das políticas se torne numa questão política.

Que pretendo com esta deambulação sobre novos desafios? Apenas sugerir, aos investigadores que analisam empiricamente as políticas culturais dos municípios portugueses, que as escrutinem também em vista deles. É que me parece manifesto que, para dar conta do padrão que ainda hoje domina a intervenção cultural autárquica, com poucas excepções como a aqui considerada relativamente ao Porto, não é muito útil, ou sequer pertinente, partir dos esboços de classificação de políticas culturais pensados por referência aos estados nacionais. Mas talvez já não se possa dizer o mesmo, se o nosso interesse analítico estiver nas dinâmicas emergentes, face aos desafios que a evolução social e política vêm colocando ao poder local.

### Referências bibliográficas

- Azevedo, Natália (2004), *Políticas Culturais na Área Metropolitana do Porto*, comunicação apresentada no *V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*, Braga, Universidade do Minho, 12 a 15 de Maio. Disponível em <http://www.aps.pt>.
- Banha, Rui, e outros (1994), "Dinâmicas culturais e desenvolvimento no concelho de Loures", em AA.VV., *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 659-676
- Batalha, Maria Leonor Franco (1997), *A Cultura como Factor de Desenvolvimento Rural. O Papel das Autarquias Municipais* (dissertação de mestrado), Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Bourdieu, Pierre (1979), *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*, Paris, Minuit.
- Costa, António Firmino da, (1999), *Sociedade de Bairro. Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.

- Fortuna, Carlos, e Augusto Santos Silva (2001), "A cidade do lado da cultura: espacialidades sociais e modalidades de intermediação cultural", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 409-461.
- Fortuna, Carlos, e Augusto Santos Silva (orgs.) (2002), *Projecto e Circunstância. Culturas Urbanas em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Fortuna, Carlos, e Paulo Peixoto (2002), "A recriação e reprodução de representações no processo de transformação das paisagens urbanas de algumas cidades portuguesas", em Carlos Fortuna e Augusto Santos Silva (orgs.), *Projecto e Circunstância. Culturas Urbanas em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 17-63.
- Gomes, Rui Telmo, e outros (2006), *Entidades Culturais e Artísticas em Portugal*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Hobsbawm, Eric (1983), "Introduction: inventing traditions", em Eric Hobsbawm e Terence Ranger (orgs.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-14.
- Lopes, João Teixeira (2003), *Escola, Território e Políticas Culturais*, Porto, Campo das Letras.
- Lopes, João Teixeira, e José Madureira Pinto (1999), "A propósito de 'Os Dias da Escola': uma reflexão sociológica sobre práticas culturais estudantis", em AA.VV., *Os Dias da Escola. Texto, Fotografia, Artes Plásticas*, Porto, Afrontamento/Câmara Municipal do Porto, pp. 5-19.
- Lourenço, Vanda, e Rui Telmo Gomes (2005), *O Festival Estoril Jazz: Jazz num Dia de Verão. Construção de uma Imagem de Marca*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Martinho, Teresa Duarte, e Rui Telmo Gomes (2005), *O Centro Cultural de Cascais. Estudo de um Equipamento Cultural*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Melo, Sara (2004), "Santa Maria da Feira: a função das artes de rua para a definição e projecção de uma política cultural local", comunicação apresentada no *V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*, Braga, Universidade do Minho, 12 a 15 de Maio. Disponível em <http://www.aps.pt>.
- Moura, Sílvia (2004), "O Papel das Políticas Culturais em Duas Localidades do Litoral Oeste: Um Estudo de Caso", comunicação apresentada no *V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*, Braga, Universidade do Minho, 12 a 15 de Maio. Disponível em <http://www.aps.pt>.
- Mozzicafreddo, Juan, e outros (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
- Négrier, Emmanuel (2004), "Politiques culturelles territoriales: dernier inventaire avant décentralisation?", *OBS*, 13, pp. 3-15.
- Neves, José Soares (2005a), *Despesas dos Municípios com Cultura (1986-2003)*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Neves, José Soares (org.) (2005b), *O Panorama Museológico em Portugal (2000-2003)*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Nunes, Joana Saldanha, e José Soares Neves (2005), *As Bibliotecas Municipais de Cascais*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Pinheiro, João, e Rui Telmo Gomes (2005), *Associativismo Cultural em Cascais*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.

- Pinto, José Madureira (1994), "Uma reflexão sobre as políticas culturais", em AA.VV., *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 770-778.
- Pinto, José Madureira (1995), "Intervenção cultural em espaços públicos", em Maria de Lourdes Lima dos Santos (org.), *Cultura & Economia*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pp. 191-208.
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Helena, e outros (2006), *Práticas na Banda Desenhada. Os Visitantes do 16.º Festival Internacional de Banda Desenhada da Amadora*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Jorge Alves dos, e José Soares Neves (2005), *Os Museus Municipais de Cascais. Políticas Culturais e Património Móvel*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (org.) (2000), *Inquérito aos Museus em Portugal*, Lisboa, Instituto Português de Museus/Observatório das Actividades Culturais.
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (org.) (2005), *Cartografia Cultural do Concelho de Cascais*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (org.) (s.d.), *Políticas Culturais e Descentralização. Impactos do Programa de Difusão das Artes do Espectáculo*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Silva, Ana Carla (2006), *A Política da Cultura no Vale do Sousa* (dissertação de mestrado), Porto, Universidade do Porto.
- Silva, Augusto Santos (1994), *Tempos Cruzados. Um Estudo Interpretativo da Cultura Popular*, Porto, Edições Afrontamento.
- Silva, Augusto Santos (2000), *Cultura e Desenvolvimento. Estudos sobre a Relação entre Ser e Agir*, Oeiras, Celta Editora.
- Silva, Augusto Santos (2002), "A dinâmica cultural das cidades médias: uma sondagem do lado da oferta", em Carlos Fortuna e Augusto Santos Silva (orgs.), *Projecto e Circunstância. Culturas Urbanas em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 65-107.
- Silva, Augusto Santos (2003), "Como classificar as políticas culturais? Uma nota de pesquisa", *OBS*, 12, pp. 10-20.
- Silva, Augusto Santos (2004), "As redes culturais: balanço e perspectivas da experiência portuguesa, 1987-2003", em AA.VV., *Públicos da Cultura*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais, pp. 241-283.
- Silva, Augusto Santos, e outros (1998), "Agentes culturais e públicos para a cultura: alguns casos ilustrativos de uma difícil relação", *Cadernos de Ciências Sociais*, 18, pp. 67-105.
- Silva, Augusto Santos, e Helena Santos (2004), "A transformação das classes médias, segundo os seus agentes culturais", comunicação ao Colóquio *Produção Cultural e Transformação da Cidade. Perspectivas Transdisciplinares*, em publicação.

Augusto Santos Silva. Sociólogo, professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto. E-mail: asilva@fep.up.pt

## Resumo/abstract/résumé/resumen

### *Como abordar as políticas culturais autárquicas? Uma hipótese de roteiro*

Este artigo discute a possibilidade e as condições de aplicação, às autarquias portuguesas, de uma tipologia de políticas culturais nacionais. Tem, sobretudo, em conta o ciclo temporal que decorre desde 1986 até à actualidade; e considera os resultados de vários estudos de caso realizados em diferentes municípios. O autor sustenta que as políticas culturais autárquicas tendem a evoluir mais em função da sequência das políticas nacionais — quer dizer, das que são definidas e postas em prática pelos governos nacionais e, em particular, pelos sucessivos responsáveis da pasta da Cultura — do que em função de programas ideológicos definidos em termos locais e que se confrontem entre si numa base partidária.

Palavras-chave política cultural, autarquias.

### *How should the cultural policies of local councils be approached? A hypothesis for a roadmap*

This article discusses both the possibility of applying a typology of national cultural policies to Portuguese local councils and the conditions for doing so. It takes account, in particular, of the time cycle that has been running from 1986 to the present and considers the results of the various case studies carried out in different municipalities. The author maintains that local government cultural policies tend to develop more in accordance with the sequence of national policies — i.e. those that are defined and put into practice by national governments and, in particular, those who successively hold the culture portfolio — than according to ideological programmes, defined in local terms, that confront each other on a party basis.

Key-words cultural policy, local councils.

### *Comment aborder les politiques culturelles des collectivités territoriales? Une ébauche d'itinéraire*

Cet article aborde la possibilité et les conditions d'application, aux collectivités territoriales portugaises, d'une typologie de politiques culturelles nationales. Il s'appuie surtout sur la période de 1986 à nos jours et prend en compte les résultats de plusieurs études de cas réalisées dans différentes municipalités. L'auteur soutient que les politiques culturelles des collectivités territoriales tendent à évoluer davantage en fonction des politiques nationales — c'est-à-dire celles qui sont définies et mises en œuvre par les gouvernements nationaux et, en particulier, par les différents ministres de la Culture — qu'en fonction de programmes idéologiques définis localement et qui s'opposent sur une base partisane.

Mots-clés politique culturelle, collectivités territoriales.

*Cómo abordar las políticas culturales municipales? Una propuesta de planeamiento*

Este artículo discute la posibilidad y la aplicabilidad de un tipo de políticas culturales nacionales en los ayuntamientos portugueses. Tiene en cuenta, especialmente, el ciclo temporal que va desde 1986 hasta la actualidad, y considera los resultados de varios estudios de caso realizados en diferentes municipios. El autor argumenta que las políticas culturales de los ayuntamientos, evolucionan pero en función de la secuencia de las políticas nacionales, es decir de las que son definidas y puestas en práctica por los gobiernos nacionales, y en particular, por los sucesivos responsables de la cartera de Cultura y no en función de programas ideológicos definidos a nivel local confrontados entre si, con una base partidaria.

Palabras-clave política cultural, ayuntamientos.