

# Estado e políticas culturais

Paula Félix dos Reis\*

**Resumo:** As políticas culturais já figuram como um tema em distintas áreas de investigação e estudo. Contudo, ainda carece de um debate e uma reflexão conceitual que permitam a devida fundamentação teórica e aplicação prática. Este artigo dedica-se à reflexão sobre o conceito de política cultural. Busca-se discutir as semelhanças e discordâncias de ideias geralmente vinculadas a ele e preencher algumas lacunas que não dão conta de explicar muitos de seus aspectos. A reflexão teórica sobre as políticas culturais é tomada como ponto de partida para iniciar a análise do Estado no setor da cultura.

**Palavras-chave:** políticas culturais, definições, Estado.

## Discutindo o conceito de políticas culturais

Os estudos sobre políticas culturais possuem uma visibilidade crescente, pois cada vez há mais pesquisadores, profissionais e instituições interessadas em trabalhar este tema. Contudo, é perceptível a fragilidade teórica que envolve este campo, visto que poucos são os trabalhos preocupados em trazer uma discussão mais conceitual.

Neste sentido, apresentamos e contrapomos algumas versões para o conceito de políticas culturais que começaram a surgir e a serem debatidas especialmente a partir da década de 1960. Nesse período, ressalta-se a importância das Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em torno da reflexão e debate sobre assuntos relacionados à cultura. Em 1969, a instituição divulgou o documento *Cultural policy: A preliminary study*, que fez parte da coleção *Studies and*

\* Doutoranda do programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade – Faculdade de Comunicação / Universidade Federal da Bahia. E-mail: paula.fr@gmail.com

*documents on cultural policies*, publicada ao longo da década de 70, sobre as políticas culturais dos países-membros. Neste documento, define-se:

Política cultural é entendida como um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e os procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado. [...] “Política cultural” deve ser entendida como a soma dos usos conscientes e deliberada, de ação ou falta de ação na sociedade, visando atender a determinadas necessidades culturais por meio da utilização óptima de todos os recursos materiais e humanos disponíveis em uma sociedade em um momento determinado. (UNESCO, 1969, p. 4 e 10, tradução nossa)

Este conceito se restringe a atuação estatal, reduzindo-o a uma ferramenta pública que busca atender as necessidades culturais da população através do uso eficiente de recursos humanos e materiais. Obviamente devemos considerar o momento em que a UNESCO elaborou este conceito, influenciado pelo direcionamento do conteúdo a agentes governamentais e pela imaturidade das discussões sobre o tema. Mas a questão é que ignorar a participação de instituições não-estatais na condução do campo cultural contrapõe-se à realidade contemporânea, cuja presença de instituições privadas e organizações civis estão cada vez mais associadas às políticas culturais. Conforme nos descreve Canclini, uma política cultural não se restringe a atuação governamental. Ela envolve atores públicos, privados e da sociedade civil, podendo, inclusive, atuar em conjunto:

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 transformación social. Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad. (CANCLINI, 2005, p. 78).

Contrapondo os dois conceitos, percebemos que apresentam lacunas, visto que não deixam claro o objetivo de uma política cultural. Canclini o descreve como uma

orientação para o *desenvolvimento simbólico, satisfazer necessidades culturais da população* [citado também no documento da UNESCO] e *obter um consenso para um tipo de ordem ou transformação social*. Diante do exposto, questionemos, então, como se reconhece tais necessidades; como se obtém (e se é possível) estabelecer tal consenso; e que tipo de ordem ou transformação social se espera ou se almeja através de uma política cultural. Apesar de ser mais condizente com a realidade cultural contemporânea, incluindo aspectos como a transnacionalidade dos processos simbólicos e culturais, além da multiplicidade de agentes, ainda não conseguimos vislumbrar a que se destina, de fato, uma política cultural.

Na tentativa de esclarecer inquietações e questionamentos que começamos a abordar, seguimos com a apresentação de conceitos sobre políticas culturais. Segundo Teixeira Coelho:

Constituindo [...] uma ciência da organização das estruturas culturais, a política cultural é entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável. (COELHO, 1997, p. 293)

Barbalho (2005) critica alguns aspectos deste conceito argumentando que a política cultural não requer uma ciência própria, ou seja, a criação de uma nova área científica. Pode e deve ser objeto de estudos e reflexões a partir das áreas já existentes (antropologia, sociologia, história, etc.) ou mesmo através de um enfoque multidisciplinar. O autor também defende que o termo “organização das estruturas sociais” remete muito mais à ideia de gestão cultural. Enquanto a política trata “dos princípios, dos meios e dos fins norteadores da ação”, a gestão cultural trata “de organizar e gerir os meios disponíveis para execução destes princípios e fins”. A gestão,

portanto, estaria “inserida na política cultural, faz parte de seu processo”. (BARBALHO, 2005, p. 36).

Mas voltemos às lacunas presentes na definição de política cultural. Seriam as necessidades culturais da população, tão presente nos conceitos até então citados, traduzidos pela *promoção da produção, da distribuição e do uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável*, conforme nos descreve Teixeira Coelho? A atuação dos agentes envolvidos no propósito de satisfazer tais necessidades culturais da população nos parece limitada. Ou então, teríamos que desconsiderar aspectos como participação, desenvolvimento, pesquisa e consumo cultural.

Miller e Yúdice reforçam o caráter administrativo e burocrático de uma política cultural:

La política cultural se refiere a los soportes institucionales que canalizan tanto la creatividad estética como los estilos colectivos de vida: é un puente entre los dos registros. La política cultural se encarna en guías para la acción sistemáticas e regulatorias que adoptan las instituciones a fin de alcanzar sus metas. Em suma, es más burocrática que creativa u orgánica (MILLER; YÚDICE, 2004, p. 11)

É interessante observar que aqui o foco das políticas culturais já não é mais a *necessidade cultural da população*, mas as metas institucionais. Apesar disso, a política cultural traz conseqüências tanto para a estética quanto para os estilos de vida coletivos, à medida que se entrelaça com o valor do que se considera “criativo”. Esse valor é determinante para o que podemos denominar “critério de seleção” das políticas culturais, que determina o que será financiado, solicitado, promovido, valorizado, etc.

Chegamos então a uma das questões chave deste trabalho. Ao questionar os conceitos transcritos sobre políticas culturais, reconhecemos as lacunas e brechas que ele ainda possui e nos perguntamos como iniciar uma pesquisa sem ter esclarecido um conceito considerado central para todas as suas análises. Reconhecendo que todo conceito possui uma limitação, pois nunca conseguirá dar conta dos múltiplos aspectos que o contempla, e que não apresenta necessariamente um consenso, não podemos correr o

risco de fazer argumentações e análises pressupondo que todos entendem claramente o conceito que o serve de base.

Já ultrapassamos a fase ou os limites que colocam em destaque a existência e a importância das políticas culturais e agora precisamos buscar uma maturidade conceitual que delimite aspectos como seus objetivos, instrumentos e área de atuação como forma de poder dar suporte aos estudos que se multiplicam na área e para a atuação dos agentes e atores envolvidos na prática de uma política cultural.

### **Reforçando alguns pontos conceituais**

Voltemos, então, aos conceitos transcritos acima. Ao questioná-los, não estamos retirando o mérito dos seus autores, nem descartando de todo as suas ideias. Mas podemos tentar aprofundar aquilo que não foi dito ou que ficou nas entrelinhas. Podemos, também, identificar aspectos semelhantes ou divergentes que aparecem de forma implícita ou explícita em todas as citações.

Isso nos permite fazer alusão a quatro pontos importantes relacionados a uma política cultural, tomados a partir das transcrições anteriores: I) multiplicidade de atores e agentes envolvidos; II) caráter administrativo-burocrático; III) necessidades culturais; IV) intervenção cultural.

O contexto atual torna insustentável a afirmação de exclusividade do Estado na condução de uma série de aspectos da vida social, inclusive da cultura. Quando se trata de políticas culturais, isso se torna perceptível, por exemplo, quando comparamos dados do financiamento cultural; vislumbramos a força das indústrias culturais; ou identificamos o desenvolvimento de projetos e atividades culturais sendo realizadas por diversas instituições (públicas, civis ou privadas).

Assim, chegamos a um ponto importante relacionado à política cultural. A participação e a presença dos atores e agentes culturais não são estáticas. Ao contrário, são dinâmicas. Eles podem se diversificar; podem possuir medidas de atuação ou de força alteradas a depender do contexto vivido em um determinado momento. Ou seja, a

supremacia e o destaque da atuação estatal no campo político-cultural era visível em um período em que se colocava e se cobrava ao Estado um papel de provedor maior. Mas à medida que o campo sociocultural se transforma, outros atores começam a surgir e a ganhar força. Assim, não se pode definir ou analisar os atores e agentes de uma política cultural sem considerar as peculiaridades do contexto sociocultural em análise.

O *caráter administrativo-burocrático* de uma política cultural se relaciona com os aspectos organizativos que possibilitam a intervenção dos diferentes agentes e atores no setor cultural. Envolve iniciativas como planejamento, orçamento, formulação e aprovação de leis e regulamentos, elaboração de programas e projetos, financiamento, seleção (de grupos, artistas, projetos, manifestações, etc.), contratações; aquisições etc. É o que permite o desenvolvimento das ações e intervenções que compõem o âmbito das políticas culturais, realizadas com o intuito de, entre coisas razões, satisfazer às necessidades culturais.

Sob o entendimento literal a respeito de *necessidades culturais* enquanto aquilo que é imprescindível e/ou importante culturalmente a um indivíduo ou a um grupo, deduzimos que a identificação das mesmas depende daquilo que se considera cultura. Bauman (2002) afirma que há três discursos distintos associados ao termo: cultura como conceito hierárquico; como conceito diferencial; e conceito genérico de cultura. Em síntese:

se a noção hierárquica põe no mastro a oposição entre maneiras “refinadas” e “grosseiras” – assim como a ponte educativa que deve haver entre elas –, se a noção diferencial é um broto e um esforço da preocupação pelas incontáveis – e multiplicáveis até o infinito – oposições entre os estilos de vida de vários grupos, a noção genérica se constrói ao redor da dicotomia entre os mundos natural e humano, ou melhor, ao redor desse antigo e perseverante tema da filosofia social europeia que é a distinção entre *actus hominis* (o que passa ao homem) e *actus humani* (o que o homem faz). O conceito genérico versa sobre os atributos que unem a humanidade no sentido de que a diferencia de qualquer outra coisa. Em outras palavras, o conceito genérico de cultura trata sobre as fronteiras entre o homem e o humano. (BAUMAN, 2002, p. 149)

O processo para identificar e atender as necessidades culturais seria uma etapa preliminar à intervenção cultural. Ambas estão correlacionadas e dependem de uma série de outros fatores, tais como os objetivos e interesses dos diferentes atores e agentes culturais; nível de participação e de reivindicação dos diferentes grupos sociais; e recursos disponíveis (materiais, humanos, de informação, tecnológicos, etc.). Se as necessidades culturais antecedem e justificam a intervenção, esta última corresponde à atuação dos diferentes agentes e atores no campo cultural.

Essa intervenção pode ocorrer de maneiras distintas e influenciar de diferentes formas uma realidade cultural. Exemplos de intervenções podem ocorrer no sentido de regular, financiar, promover e conservar. Tais atuações podem trazer diferentes conseqüências para o campo cultural, consideradas tanto seus aspectos positivos quanto negativos, ou seja, pode auxiliar no fortalecimento e multiplicação ou enfraquecimento e desaparecimentos de manifestações, setores, agentes culturais.

A não intervenção também está presente na ideia de política cultural. Para Leftwich:

De hecho no hay nada *más político* que los constantes intentos de excluir ciertos tipo de problemas de la política. Estos intentos representan estrategias de despoliticación, esto es, estrategia para que ciertos puntos se traten como si no fueran temas adecuados de la política. Lo que en realidad están pidiendo es que nos abstengamos de participar en la política, esto es, en decisiones acerca del empleo y distribución de los recursos em relación con recursos que son importantes para nuestra vida. En si, no están tratando de fomentar, defender o siquiera de aislar la política, están intentando suprimirla (LEFTWICH *apud* CAMINAL, 2006, p. 32).

Os discursos que defendem a não intervenção no campo cultural, baseando-se na justificativa de que a cultura acontece livremente no cotidiano social e que a intervenção seria um propósito para manipulá-la ou controlá-la, geralmente escondem uma negligência e uma despreocupação com as necessidades culturais. Além disso, não reconhecem (ou omitem) as relações desiguais que ocorrem no campo cultural, gerando distintos acessos à produção e ao consumo cultural, e que, portanto, necessitam de algum tipo de intervenção.

## Lacunas conceituais

A partir da discussão sobre aspectos visíveis e similares nos conceitos apresentados sobre políticas culturais, podemos agora tentar preencher algumas lacunas existentes. Seguramente, outras lacunas podem ser admitidas na discussão sobre políticas culturais. Aqui, destacaremos os seguintes aspectos: I) caráter político; II) caráter cultural; III) campo de atuação.

Os dois primeiros aspectos se relacionam e talvez seja melhor que os analisemos conjuntamente. Para tanto, tomemos como ponto inicial a reflexão sobre a dificuldade em se definir política cultural, pois o termo é a união de outros dois conceitos complexos: política e cultura. Portanto, pensar em política cultural requer a discussão dos mesmos. Se anteriormente já introduzimos as diferentes abordagens ligadas ao termo cultura, passemos a tentar entender o significado de política. Como ponto em comum, cabe frisar que ambos possuem uma multiplicidade semântica aliada a um uso rotineiro, ou seja, são termos empregados frequentemente pelos indivíduos.

Em relação ao conceito de política, Canotillo (2003) aponta três usos recorrentes deste vocábulo, o qual pode ser entendido como *gestão*; como *estratégia*; e como *fatos específicos relevantes do domínio do político*:

### 1. Política/gestão

O cotidiano da comunicação alerta-nos frequentes vezes para o uso da palavra política no sentido de complexo de objetivos, previamente definidos, conexionsados com os meios racionalmente possíveis e adequados para os atingir. Quando se fala, por exemplo, de "política da agricultura", de "política da energia", de "política dos transportes", de "política do emprego", de "política da universidade", tem-se sempre em vista a existência objectiva de um problema posto aos homens pela realidade natural e social, bem como as escolhas possíveis e racionais em face dos meios existentes para os solucionar. [...] Ela liga-se, como vai ver-se em seguida, à ideia de estratégia.



## 2. Política/estratégia

(...) Aqui, o acento tónico incide não tanto na existência objectiva de problemas, mas nas escolhas, nos fins e nos meios subjectivamente definidos ou individualizados por um governo, por um partido, por um grupo social ou económico. A política aproxima-se da ideia de estratégia adoptada por determinados sujeitos (ministros, partidos, governos, grupos) para resolver determinados problemas da comunidade.

## 3. Política/factos específicos relevantes do domínio do político

[...] Poderíamos também falar aqui [...] de usos externos, susceptíveis de serem expressos por outros vocábulos. Assim, em vez de "política partidária" é possível aludir a uma "estratégia partidária"; em substituição da "política da universidade" é habitual usar o termo "questão ou problema da universidade". Todavia, deparamos também com usos que não dispensam o próprio qualificativo de político. Quando se discorre sobre um "discurso político" ou sobre um "conflito político", o qualificativo "político" insinua ou sugere a existência de "factos" dotados de certas características, isto é, factos que relevam do mundo ou universo do político. A captação do sentido através do seu uso parecer ser, neste caso, insuficiente, impondo-se a compreensão da construção convencional dos objectos políticos. (CANOTILLO, 2003, p. 28 e 29).

Além dos usos comuns e cotidianos para o termo, devemos considerar que a política (assim como cultura) também está fundamentada em diferentes áreas do conhecimento científico, entre as quais podemos destacar o campo da Filosofia, do Direito e da Ciência Política. Valléz (2010) nos aponta quatro grandes correntes que definem política:

[I] A política como controle sobre pessoas e recursos. Seria político todo fenômeno vinculado a formas de poder ou de domínio sobre os demais (Maquiavel, Lasswell, Dahl), impondo-lhes condutas que não seriam espontaneamente adotadas. [II] A política como atividade desenvolvida através de um sistema de instituições públicas. Seria política toda atividade inserida em instituições estáveis – basicamente, o Estado –, autorizadas para exercer uma ação sobre a sociedade (Weber). [III] A política como atividade dirigida por valores de ordem e equilíbrio social. Seria política toda atividade encaminhada ao fomento do bem comum ou do interesse geral, mediante a redistribuição de valores (Aristóteles,

Tomás de Aquino, Locke, Parsons, Easton). [IV] A política como atividade vinculada à defesa da comunidade contra uma ameaça exterior. A preparação para a guerra e a organização militar – com suas exigências de hierarquia, disciplina, recursos fiscais e coação – estariam na origem da atividade política (Spencer, Gumpowicz). Esse ponto de vista influenciou também em uma concepção de política interna, que a entende como luta permanente “nós-eles”, baseada na distinção “amigo-inimigo” (Schmitt). (VALLÈZ, 2010, p. 29, tradução nossa)

Diante da multiplicidade de usos e conceitos para os dois termos (política e cultura), podemos concluir que o entendimento desses termos em separado não resulta em uma definição para política cultural. Tampouco a simples união dos dois vocábulos. Ao contrário, reitera a necessidade de uma maior discussão com o propósito de amadurecer a compressão sobre política cultural.

Sem a pretensão de esgotar este tema no presente trabalho, afirmamos que, na realidade, os *aspectos político e cultural* de uma política cultural se revelam através: a) dos objetivos de uma política (independente de ser voltada para a área cultural); b) e das peculiaridades culturais que devem consideradas em uma política. A discussão desses dois pontos entrelaça o político e o cultural, sendo decisórios para o entendimento e as práticas que envolvem o setor.

A identificação e solução dos problemas peculiarmente ligados à cultura nos levam ao terceiro aspecto de uma política cultural aqui descrita, ou seja, ao seu *campo de atuação*. É a definição dos limites e áreas pertinentes ao campo cultural que nos possibilita identificar em que este campo se diferencia dos outros. Mais que isso, nos permite também reconhecer as peculiaridades (características, gargalos, potencialidades, etc.) de cada área pertencente a este campo cultural para, a partir daí, trabalhar cada setor de forma segmentada e dirigida. Não há como desenvolver políticas culturais para cultura popular, por exemplo, da mesma forma que pensamos o audiovisual.

Harvey afirma que a delimitação do campo de atuação cultural geralmente é feita a partir das “áreas funcionais de competência das instituições nacionais da administração pública”; dos “gastos públicos com cultura”; e da “legislação cultural nacional e local” (HARVEY, 1990, p. 16 e 17).

De fato, a atuação governamental revela-se como um marco importante. Em determinada medida, ela serve de referência para outras instituições e grupos, que baseiam atividades e ações em instrumentos como orçamento; legislação; documentos e programas elaborados por áreas administrativas do governo. Mas essa influência é recíproca, pois a administração pública também modifica seus limites de atuação a partir do que ocorre no contexto sociocultural e a partir da reivindicação de outros agentes. Devemos sinalizar, portanto, que as áreas pertinentes a uma política cultural sempre podem sofrer alterações.

### Estado e políticas culturais

A partir da discussão conceitual sobre políticas culturais, reiteramos aqui um ponto importante, que se refere à diversidade de atores. Nesse quesito, destaca-se a figura do Estado. Sendo este o agente que mais nos interessa neste trabalho, passemos a tentar discutir os aspectos relacionados à política cultural sob o enfoque Estatal.

Não de hoje o Estado vem sendo estudado e analisado sob inúmeros aspectos (formação histórica, ordenamento jurídico, legitimidade, doutrinas, etc.) e não cabe aqui uma revisão de tais conteúdos. Mas revela-se importante uma reflexão a respeito que este ator possui na sociedade contemporânea e o seu papel diante das políticas para o setor cultural.

Conforme nos diz Azambuja (2008), à exceção da família – à qual estamos ligados forçosamente desde que nascemos, mas cuja tutela se liberta na maioridade – podemos entrar e sair voluntariamente de qualquer sociedade. O Estado, considerado uma sociedade política, é a única a qual estamos ligados desde antes do nosso nascimento e não podemos nos emancipar jamais. As outras sociedades, por certo,

possuem meios indiretos de coerção, a exemplo da moral, mas unicamente o Estado “dispõe legitimamente da força para tornar efetiva a obediência” (AZAMBUJA, 2008, p. 4)

Como sabemos, muitas são as teorias que tentam explicar a formação do que hoje chamamos de Estado moderno ou contemporâneo<sup>1</sup>. O seu conceito e sua atuação vêm sendo modificados com o tempo, revelando Estados com diferentes caracterizações<sup>2</sup>. Há quem defenda a extinção do Estado em prol de uma sociedade mais justa e igualitária<sup>3</sup>. Já outros, afirmam que, assim como o Estado surgiu, um dia ele também há de desaparecer, quando desaparecerem as causas que o produziram. Engels é um dos grandes defensores dessa ideia. Para ele, o Estado passou a existir somente a partir do desenvolvimento econômico ligado à divisão da sociedade em classes: “as classes vão desaparecer, e de maneira tão inevitável como no passado surgiram. Com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado” (ENGELS, 2002, p.63).

Independente das teorias que defendem o fim (natural ou por imposição social) do Estado, o fato é que este passa por transformações, as quais muitos denominam de crise do Estado moderno. Bobbio (2007) afirma que a crise do Estado faz referência à “crescente complexidade e à conseqüente ingovernabilidade das sociedades complexas, ou ao fenômeno do poder difuso, cada vez mais difícil de ser reconduzido à

<sup>1</sup> Atribui-se a Maquiavel, em sua obra *O príncipe* (1513), a popularização do termo “Estado” nos moldes atualmente conhecidos. Até então, o termo estava associado à ideia de “situação”. (BOBBIO, 2007)

<sup>2</sup> O estudo da evolução histórica do Estado permite a identificação de diferentes formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. Há ainda, outras tipologias propostas: Cidade-Estado, Império Medieval, Estado Moderno; Estado patrimonial, Estado de polícia, Estado de direito (DALLARI, 2009).

<sup>3</sup> Os ideais anarquistas, reconhecendo a variedade de correntes e pensamentos, defendem a existência de uma sociedade sem representações ou hierarquias, o que inclui o fim do Estado.

unidade decisional que caracterizou o Estado de seu nascimento a hoje” (BOBBIO, 2007, p. 126). Mas conforme o próprio autor, isso não significa a sua extinção.

A história nos mostra que o Estado é dinâmico e varia no tempo e no espaço. “Em todas as épocas o homem desejou modificar e quase sempre modificou o Estado em que vive. [...] Essa discordância [entre Estado ideal e real] constitui um dos fatores mais evidentes das transformações pacíficas e violentas por que passam as sociedades políticas” (AZAMBUJA, 2008, p.5).

Se observarmos o próprio modelo de Estado moderno, até os elementos que definem a sua existência (população; território; soberania)<sup>4</sup> vêm sendo alterados a partir das transformações sociopolíticas atuais. Fatores como migrações; “deslocamentos” dos limites territoriais decorrentes das evoluções nas telecomunicações e nos transportes; e as pressões vindas dos grandes mercados privados e dos outros Estados põem em relevo um Estado contemporâneo que possui novas formas de sociabilidade e novos desafios.

Diante desse Estado, em constante transformação e que ainda possui lugar central na sociedade contemporânea, passamos a tentar analisá-lo sob o enfoque da sua atuação no setor cultural. Retomemos, então, os oito pontos anteriormente abordados acerca de uma política cultural: I) multiplicidade de atores e agentes envolvidos; II) caráter administrativo-burocrático; III) necessidades culturais; IV) intervenção cultural; V) caráter político; VII) caráter cultural; VIII) campo de atuação.

Propomos a rediscussão desses tópicos a partir de um olhar estatal. O primeiro ponto (*multiplicidade de atores e agentes envolvidos*) nos remete a uma questão central, que é pensar, dentre tantos atores e agentes, qual seria o papel desempenhado pelo Estado

<sup>4</sup> Apesar da literatura diversa e centenária sobre o Estado muitas indefinições ainda o rodeiam. Mas há algum consenso ao determinar os elementos essenciais indispensáveis à existência do Estado, sendo eles população; território; e soberania – há maior divergência em torno deste último, muitas vezes identificado por termos como poder, autoridade, governo ou soberania (DALLARI, 2009).

na formulação e elaboração de políticas culturais. Outra questão importante refere-se à sua articulação com os outros agentes e atores.

O papel estatal em qualquer área social e as relações que este desenvolve com os outros agentes dependerá, em grande parte, das responsabilidades que lhe são atribuídas e do grau de democracia apresentado. Neste sentido, convivemos com uma discussão que transita entre a defesa por um Estado com obrigações reduzidas e um Estado que possui amplas obrigações com o bem estar social e o indivíduo. A ênfase no discurso por um Estado liberal se deu nas décadas de 1980 e 1990. Neste período, acompanhamos, no Brasil, uma drástica redução da estrutura institucional e das ações governamentais para a cultura. O próprio Ministério da Cultura foi dissolvido (1990) e transformado em uma secretaria ligada ao Ministério de Educação. O grau de democracia será determinante para a promoção de políticas participativas. Ademais, permite maiores reivindicações da sociedade frente às omissões e injustiças do Estado.

O *caráter administrativo-burocrático* de uma política cultural estatal nos leva ao campo da administração pública. Esta se relaciona com as atividades vinculadas ao funcionamento e manutenção da máquina governamental e as que visam a execução de objetivos públicos direcionadas a diversas áreas, inclusive a cultura. Através de instrumentos e recursos como normatizações, planejamentos, orçamentos, órgãos e funcionários que uma política cultural poderá ter ou não condições de ser efetiva. Pois não basta o simples desejo ou a vontade de se fazer política cultural, necessita-se de um aparato público que permita formular ações e colocá-las em prática. E as todas as etapas relacionadas a uma política cultural estatal (formulação, execução e avaliação) dependem das condições fornecidas pela administração pública em questão.

Considera-se que a primeira administração pública voltada para a cultura surgiu na França, em 03/02/1959, com a nomeação de André Malraux para o então criado Ministério de Assuntos Culturais. No Brasil, as ações de Mario de Andrade (Departamento de Cultura – prefeitura de São Paulo) e Gustavo Capanema (Ministério de Educação e Saúde), na década de 1930, marcam o início das políticas culturais

estatais<sup>5</sup>. Contudo, a formação de uma estrutura administrativa estatal voltada somente para fins culturais é ainda mais recente.

Inicialmente, a cultura foi conduzida no interior do Ministério de Educação e Saúde (1937) e depois no Ministério da Educação e Cultura – MEC (1953). Em 1970 é criada uma primeira estrutura no governo federal inteiramente responsável por tratar de questões culturais – o Departamento de Assuntos Culturais (1970), vinculado ao MEC, posteriormente substituído pela Secretaria de Assuntos Culturais e que foi transformada na Secretaria de Cultura em 1981, ainda atrelada ao Ministério da Educação e Cultura. Somente em 1985 tem-se a criação do Ministério da Cultura.

As *necessidades culturais*, consideradas como aquilo que é culturalmente importante ou fundamental a um indivíduo ou grupo, analisadas sob o ponto de vista estatal, nos leva aos *direitos culturais*. Bonavides (2004) nos lembra a importância de diferenciar o conceito dos termos *garantias* e *direitos*, usados muitas vezes indistintamente. Os direitos cabem ao indivíduo e existem por si mesmo, independentemente de estarem sendo respeitados. As garantias são as formas que este indivíduo possui para, através delas, fazerem efetivas qualquer dos direitos individuais.

Os direitos culturais fazem parte dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. Diante da multiplicidade de termos que se referem aos direitos do Homem, há forte tendência em reservar a expressão “direitos fundamentais” para designar os direitos humanos positivados em nível interno, ou seja, em Constituições estatais, enquanto que “direitos humanos” tende a ser aplicado no plano das declarações e convenções internacionais (JÚNIOR, 2011, p. 552).

<sup>5</sup> Essa periodização é defendida por autores como Lia Calabre, Isaura Botelho, Alexandre Barbalho e Albino Rubim. Mas outros autores, a exemplo de Márcio Souza, consideram como início das políticas culturais brasileira a chegada da coroa portuguesa em 1808, dotando o país de maior infra-estrutura intelectual, cultural e artística. Contudo, questiona-se o fato de se considerar ações pontuais como políticas culturais de fato.

Com o passar do tempo, observamos uma evolução dos direitos fundamentais, cujo conteúdo foi inspirado no ideário da revolução francesa do século XVIII: liberdade, igualdade e fraternidade. Os primeiros direitos fundamentais a constarem no instrumento normativo constitucional correspondem ao direito da liberdade, sendo traduzidos pelos *direitos civis e políticos*. Estes se referem aos direitos do indivíduo frente ao Estado, a exemplo dos direitos à vida, à liberdade, de igualdade de todos perante a lei, expressão coletiva e voto. “Enfim, são os direitos de resistência e oposição ao Estado” (BONAVIDES, 2004, p. 564).

Durante o século XX, observa-se a tradução do princípio de igualdade a partir dos *direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades*. Desde então, os direitos culturais estão garantidos em inúmeros documentos, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). A Constituição Federal do Brasil de 1988 também os assegura: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988, art. 215).

O quarto e o último ponto de análise sobre a relação entre o Estado e as políticas culturais podem ser discutidos conjuntamente: *intervenção cultural e campo de atuação*. Afinal, a intervenção ocorre somente dentro de um campo de atuação. Segundo Aguilera (2000), a intervenção estatal no âmbito cultural é legítima por inúmeras razões: 1) a cultura deve ter a mesma consideração que qualquer outro âmbito da atividade humana, ou seja, a política cultural é tão importante quanto a social, a educativa, a econômica ou a de moradia; 2) uma administração cultural é indispensável para satisfazer as necessidades culturais da população (sendo um direito humano universalmente reconhecido, passa a ser uma obrigação do Estado); 3) a ação estatal se justifica não somente desde os cidadãos, mas pela própria relevância do setor (além da importância econômica, também se destaca como patrimônio coletivo, como ferramenta de identidade dos povos e como instrumento da reprodução social); 4) a atuação estatal é ainda mais necessária atualmente para limitar os excessos e corrigir



as deficiências do setor, atualmente dominado pelo mercado (AGUILETA, 2000, p. 33 e 34).

Apesar da intervenção estatal se justificar sob inúmeros aspectos, não se pode esperar que o Estado atue isoladamente ou consiga dar conta de todos os problemas e necessidades que envolvem o setor cultural. Tampouco se deve considerar que todas as suas intervenções são positivas, o que revela a necessidade de uma posição sempre crítica diante das suas ações.

Por fim, também podemos analisar o quinto e o sexto pontos conjuntamente (*caráter político e caráter cultural*). Conforme afirmação anterior, o que entrelaça os aspectos político e cultural são as peculiaridades culturais que devem ser consideradas em uma política. Para analisar essa afirmação sob o enfoque estatal, devemos discutir o tema das políticas públicas.

Tende-se a pensar que toda política pública busca a uma solução ou melhora de um problema público reconhecido como tal na agenda governamental. Representa uma resposta do sistema político administrativo a uma situação da realidade social. Geralmente, a partir da identificação das conseqüências e sintomas de um problema social que se começa a discutir a necessidade de uma política pública.

Mas isso não significa dizer que todo problema social gere, necessariamente, uma política pública. Inúmeros são os fatores para este impedimento, sejam porque não estão articulados (não há visibilidade das conseqüências do problema, os temas expostos somente serão vistos a longo prazo, por falta de voz ou de representação política dos grupos afetados) ou porque nenhuma das alternativas de intervenção pública é viável e goza de consenso suficiente. Há de se reconhecer, portanto, a diferença entre problema social e público: um problema social se torna público somente após sua inclusão na agenda pública. Dessa forma, a definição de um problema é uma questão essencialmente política. (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2010).

Apesar das distintas conceituações e modelos sobre políticas públicas, alguns de seus principais elementos podem ser destacados:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Nesse sentido, conforme nos demonstra a discussão sobre políticas públicas, cabe ao Estado articular-se com outros atores, propor soluções a problemas culturais públicos, agir conforme pré-determinação de objetivos e pensar em ações a longo prazo. Para um política pública existir, não basta propor, é necessário implementar, executar e avaliar. Essa é uma das grandes carências do setor cultural, que padece da falta de políticas culturais planejadas. E no âmbito governamental, em grande parte presenciamos ações pontuais, longe de se enquadrarem como uma política pública de cultura.

## Referências bibliográficas

AGUILETA, Iñaki Lopes de. *Cultura y Ciudad: manual de política cultural municipal*.

Barcelona: Trea, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Globo, 2008.

BARBALHO, Alexandre. *Política cultural*. In: RUBIM, Linda (org.) *Organização e produção da cultura*. Salvador: EDUFBA, 2005, p. 33-52.

BAUMAN, Zygmunt. *La cultura como práxis*. Barcelona: Paidós, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed.

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2004.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- CANCLINE, Nestor Garcia. *Definiciones en transición*. In: MATO, Daniel (org.) Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 65.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAMINAL, Miquel. *Manual de Ciência política*. 3. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2006.
- CELINA, Souza. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ENGELS, Friedric. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Centauro, 2002.
- HARVEY, Edwin R. *Políticas culturales en iberoamérica y el mundo*. Madrid: Editorial Tecnos, 1990.
- JÚNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Salvador: Juspodium, 2011.
- MILLER, Toby; YÚDICE, George. *Política Cultural*. Serie Culturas. Barcelona: Gedisa, 2004.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- TEIXEIRA COELHO NETO, José. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1997.
- UNESCO. *Cultural policy: a preliminary study*. UNESCO: Paris, 1969.
- VALLÉS, Josep M. *Ciencia política*. Uma introducción. 5. ed. Barcelona: Ariel, 2006.