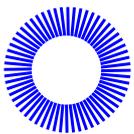


# O Compromisso de Impacto Social das Organizações Culturais e a democracia social: a formulação de uma política cultural em Portugal

**Flora Brochado Maravalhas**

Pesquisadora  
Plano Nacional das Artes /  
Universidade de Lisboa

Portugal



## Palavras iniciais

Os conteúdos dos discursos, os instrumentos institucionais e as ferramentas de gestão das políticas culturais são frequentemente discutidos a partir de quatro diferentes paradigmas: excelência, democratização cultural, democracia cultural e economia criativa.

Os paradigmas da democratização da cultura e da democracia cultural são as orientações mais propagadas (Mulcahy, 2006; Neves, 2021). Para o da democratização cultural, o objetivo é que bens e serviços culturais sejam acessados por mais pessoas. Ele surge a partir de 1960, quando o orçamento para a cultura aumenta e há uma tentativa de descentralização das políticas culturais no território. O da democracia cultural emerge como paradigma na década de 1970 e, em sua base, está o entendimento de que todo grupo social poderia ter suas práticas culturais reconhecidas. Nesse caso, a responsabilidade do Estado seria proporcionar igualdade de oportunidades aos cidadãos para serem culturalmente ativos em seus próprios termos (Dupin-Meynard & Négrier, 2020; Mulcahy, 2006).

Em Portugal, a política cultural enquanto área governativa é recente, bem como o debate sobre os paradigmas da democratização social e da democracia cultural (Neves, 2021). A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 trouxe novos elementos sobre o papel do Estado no campo da cultura, entre eles as responsabilidades no domínio da ciência, da democratização, da educação, da cultura e da proteção do patrimônio cultural. O número 3 do artigo 73.º da CRP dispõe que “o Estado promove a

democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural [...]” (CRP, 2021).

Em 1986, Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia e, a partir daí, a cultura torna-se tópico mais frequente no discurso político. Nos anos seguintes, o governo torna a cultura independente, criando um ministério para o assunto (Garcia *et al.*, 2018).

Ahearne (2009) distingue a política cultural explícita – forma de ação política deliberada, intencional e evidente – da implícita, cuja ação, intencionalmente ou não, não é expressamente tratada em documentos governamentais.

Apesar de já constar na Constituição desde 1976, o tema da democratização da cultura é citado de forma explícita apenas no programa político do XIII Governo, iniciado em 1995 (Santos, 1998). Neves (2021) – ao empregar a distinção proposta por Ahearne (2009) e os dados de Lopes (2007) – esclarece que, apesar da ausência explícita do termo democracia cultural em textos governamentais, é possível identificar referências implícitas em seis programas dos Governos Constitucionais. Neves (2021: 21) refere-se a dois documentos que dão “maior visibilidade a este debate”: são estes o “Plano Nacional das Artes: uma estratégia, um manifesto: 2019-2024” (Vale *et al.*, 2019) e a “Carta do Porto Santo” (2021), documento promovido pelo PNA, no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.



O Plano Nacional das Artes (PNA), estrutura de missão das áreas governativas da Cultura e da Educação de Portugal, surge da “necessidade de organizar, promover e implementar, de forma articulada, a oferta cultural para a comunidade educativa e para todos os cidadãos, numa lógica de aprendizagem ao longo da vida [...]” (Vale *et al.*, 2019: 10) e é regido por premissas e valores, sendo “a democratização e a democracia cultural” (Vale *et al.*, 2019: 18) uma dessas.

As prioridades de um governo são explicitadas em seus diferentes planos, os quais contêm caminhos que indicam como esses objetivos governamentais pretendem ser concretizados. Assim, o Plano de Ação Estratégica do PNA é composto por três eixos: **a)** Política Cultural, **b)** Capacitação e **c)** Educação e Acesso. Cada um desses eixos é composto por diferentes medidas, as quais são desenvolvidas a partir dos itens: compromisso, ação, entidades, indicadores de resultado e calendarização (Vale *et al.*, 2019).

O eixo Política Cultural tem o intuito de “criar condições estruturais, políticas e legislativas, que promovam o compromisso cultural das pessoas, organizações e comunidades [...], dando-lhes voz e responsabilidade, possibilitando-lhes avaliar esse comprometimento, de modo a reforçar a sua sustentabilidade” (Vale *et al.*, 2019: 26). Entre os objetivos desse eixo, destaca-se: “reforçar, junto das instituições culturais, a consciência da sua dimensão educativa e do seu impacto social” (Vale *et al.*, 2019: 26), sendo o Compromisso de Impacto Social das Organizações Culturais (CISOC) uma das medidas do plano para concretizar os objetivos pretendidos.

Uma de suas finalidades é contribuir para a cidadania cultural e o exercício pleno dos direitos e deveres culturais dos cidadãos, enquanto agentes e protagonistas e afirmar e reforçar o papel das organizações culturais no desenvolvimento comunitário, no bem-estar, na coesão social e territorial, e na inclusão social.

Para o presente trabalho, considera-se que o lançamento do PNA é resultado da entrada explícita do tema da democracia cultural no debate político português, conforme sugerido por Neves (2021). Também o documento *Cultural policies for participation: An open draft for an open debate*, decorrente da conferência “From Audience to People”, promovida pela ADESTE+(2021),<sup>1</sup> informa que, apesar de o tema dos paradigmas da cultura ser debatido no contexto acadêmico, ele é pouco explorado no nível político, sendo uma exceção a Carta do Porto Santo. A medida CISOC, por sua vez, visa ser um instrumento para apoiar na equação de alguns problemas identificados pelo paradigma da democracia cultural.

### A democracia cultural nas políticas culturais

Ainda que haja um entendimento comum de que o Estado deva tratar a cultura como um direito do cidadão, não há consenso sobre como e de que forma o Estado deva garantir esse direito (Marques, 2019).

A partir de uma análise comparativa, Costa (1997) distingue três diferentes tipologias conceituais das políticas culturais segundo seus objetivos principais: as políticas culturais carismáticas; as políticas de democratização da cultura; as políticas de democracia cultural. Na primeira, as intervenções dos poderes públicos se resumem a apoiar criadores reconhecidos. Na segunda, além desse apoio, há o alargamento do acesso às obras ao maior número de público possível. Por sua vez, a democracia cultural não se limita a facilitar a criação artística e a sua democratização, mas também pretende “estimular a criatividade cultural e propiciar a expressão cultural dos diversos grupos sociais” (Costa, 1997: 6).

<sup>1</sup> ADESTE + é um projeto de cooperação europeia de larga escala que visa expandir a participação cultural. São 15 parceiros em 11 cidades de 7 países europeus com o intuito de levar o público ao centro das organizações culturais: entre os parceiros, há teatros, museus e centros de produção multidisciplinares.



Coelho Netto (2000), por sua vez, afirma que as políticas culturais presentes no contexto do paradigma da democracia cultural se apoiam em um projeto de “ampliação do capital cultural de uma coletividade no sentido mais amplo”, não se restringindo a ideia de um serviço que é prestado ou que está à disposição da população, visto que essa dependência (sejam os serviços gratuitos ou não) traz em si a ideia de um indivíduo passivo, uma

situação de aceitação tácita dos valores e objetivos dos que os organizam e mantém [...] o que se chama de cooptação cultural, com resultados - em termos de enraizamento e multiplicação das práticas culturais - frequentemente frágeis e ilusórios, o que se demonstraria com o fato de que, eliminados por algum motivo esses serviços, os públicos por eles formados costumam se dissolver sem maiores reivindicações ou reciclagem em seus hábitos (Coelho Netto, 2000: 143).

A democracia cultural emerge como paradigma na década de 1970 – ainda que as bases para suas ideias sejam mais antigas – como uma forma de se contrapor aos paradigmas anteriores. Há o entendimento de que todo grupo social poderia ter suas práticas culturais reconhecidas. Este paradigma parte do pressuposto de que “não existe um produto ou expressão cultural coerente e hierarquicamente superior que deva ser amplamente transmitido entre um conjunto indiferenciado de cidadãos”, e é sob este paradigma que a participação ganha ênfase e o discurso participativo é desenvolvido (Bonet & Négrier, 2018: 21).

Também Dupin-Meynard e Négrier (2020) afirmam que o paradigma da democratização cultural é o que está mais diretamente ligado ao tema da participação. Quando a ação pública é tomada a partir do envolvimento de pessoas, esta reveste-se de maior legitimidade. Assim, a participação é uma ferramenta da ação pública, de

natureza simbólica e material, que tem sua importância reconhecida por diferentes correntes teóricas das políticas públicas.

Na articulação entre o tema da participação e da política cultural, Dupin-Meynard e Négrier (2020: 36) utilizam quatro diferentes fontes para propor uma definição multidimensional de participação, que é definida como “uma troca mútua envolvendo uma divisão de poder entre instituições culturais e não profissionais”. A participação definida como tal, segundo o autor, parece, entretanto, muito pouco frequente na maioria dos documentos oficiais de política cultural.

A crítica à democracia cultural passa, portanto, justamente pelas limitações de seu discurso e pela dificuldade em mudar na prática a missão e as práticas de instituições, ainda presas aos paradigmas da excelência e da democratização. Também se critica a ideia de que a “democracia cultural – ou direitos culturais – torna-se relativismo cultural, em que o acesso anti-hierárquico à criatividade significa a falta de respeito pela arte como um processo necessariamente histórico, vertical e seletivo” (Bonet & Négrier, 2018: 21).

Atualmente o debate sobre um modelo de gestão cultural baseado no paradigma da democracia cultural permite repensar o papel dos museus “enquanto campos que contribuem para a garantia dos direitos culturais, para promover a cidadania entre os diferentes grupos culturais” (Sampaio & Mendonça, 2018).

### **A formulação do CISOC e a sua articulação com a democracia cultural**

Howlett (2019) dispõe que o processo de formulação de políticas públicas é a etapa em que uma ampla gama de opções disponíveis para lidar com os problemas públicos são avaliadas, mesmo que de forma inicial e desestruturada. As diferentes alternativas são comparadas e alguns caminhos são considerados.



Assim, a formulação, do ponto de vista da literatura do desenho de políticas públicas, é o momento para explorar as opções ou alternativas, conectando os objetivos pretendidos aos instrumentos disponíveis.

Em julho de 2021, instituiu-se o grupo de trabalho, no âmbito do PNA, responsável por formular a supracitada medida. Além da estrutura do PNA, o grupo de trabalho conta também com apoio do Observatório Português das Atividades Culturais.

Nesse sentido, a leitura do “Plano Nacional das Artes: uma estratégia, um manifesto: 2019-2024”, a discussão dos conceitos que compõe o CISOC, a revisão de literatura de projetos referenciais, a análise de documentos de políticas públicas em Portugal, o levantamento e análise de boas práticas do universo abrangido pela medida e as reuniões realizadas entre a equipa e os comissários do PNA foram o ponto de partida para traduzir o texto constante do plano estratégico em instrumentos de política pública.

Primeiramente, identificou-se o problema público que justificava a criação da medida, visto que uma política pública nasce para se opor a um problema público, “seja ele objetivo (visível, palpável) ou socialmente construído” (Secchi, 2018: 45). Nesse sentido, três necessidades foram identificadas: **a)** as organizações culturais carecem de maior envolvimento e responsabilização na promoção da cidadania cultural, entendida como o exercício de direitos e de deveres culturais; **b)** é necessária maior proatividade na relação tanto com os públicos efetivos, como com os potenciais, no sentido do seu alargamento, quer em número, quer em diversidade socioeconómica, territorial, etária e étnica; **c)** é preciso incrementar a ação integrada entre as organizações culturais, as escolas e a comunidade educativa. A primeira delas, especialmente, relaciona-se à intenção de tratar de problemas identificados pelo paradigma da democracia cultural.

O CISOC pretende ser um pacto participativo de longa duração que serve a mudança social, com base

num processo de construção inclusivo, reforçando a centralidade da relevância social das instituições culturais, qualquer que seja a sua natureza e o seu vínculo tutelar.

A consciência destas carências conjuga-se com a vontade de ultrapassar as lacunas ainda existentes no acesso institucional e programático e na atenção às questões sociais do presente. Acrescem duas razões de ordem operacional: a pertinência de evidenciar as potencialidades educativas e sociais das organizações culturais mediante estratégias de longo prazo, baseadas em dados e indicadores; a necessidade de reforçar a capacitação dos profissionais das organizações culturais com competências de desenvolvimento e envolvimento dos públicos e de participação cultural.

As informações recolhidas, além da revisão bibliográfica e de diagnóstico realizado em museus portugueses foram base para a elaboração das primeiras minutas do projeto. Até o presente momento, pretende-se que o CISOC seja composto pelos seguintes instrumentos: **a)** documento de apoio e enquadramento; **b)** proposta de roteiro de compromisso de impacto social entre as entidades de tutela e as organizações culturais; **c)** proposta de indicadores quantitativos e qualitativos; **d)** bibliografia referencial, glossário; **e)** guia de operacionalização; **f)** programa de capacitação; **g)** banco de práticas; **h)** proposta de meios e recursos; e **i)** recomendações aos formuladores de políticas públicas. As minutas dos três primeiros instrumentos já estão elaboradas e encontram-se neste momento em fase de teste. As demais, entretanto, foram apenas idealizadas ou parcialmente elaboradas, não tendo sido ainda finalizadas.

O “Documento de apoio e enquadramento” é o instrumento que pretende introduzir questões básicas sobre o CISOC, tais como: o quê, o porquê, a quem se dirige, o que se pretende atingir, como o ativar, o contexto e as principais influências, a bibliografia referencial e a bibliografia de apoio às organizações culturais.



Se o “Documento de apoio e enquadramento” é aquele que traz as orientações gerais e introduz as questões basilares do CISOC, o documento denominado “Proposta de roteiro de compromisso de impacto social entre as entidades de tutela e as organizações culturais” é o que fornece propostas e indicações práticas para a abordagem das dimensões, necessidades e públicos-alvo a que cada compromisso entre organização cultural e tutela procurará abordar. Tendo em vista ser um documento adaptável, caberá às partes, em função dos respetivos diagnósticos e necessidades, encontrar o teor mais adequado, de acordo com os objetivos e as metas que se pretenda atingir.

Após a apresentação dos princípios, parte-se para o compromisso em si, momento em que questões já abordadas no documento de apoio são retomadas e transformadas em um formato que se assemelha a um acordo. Assim, os itens sequentes são apresentados e discutidos: destinatários, necessidades de cada uma das partes (tutela e organização cultural), objeto, finalidade, objetivos estratégicos gerais, objetivos operacionais, dimensões e áreas de ação, diagnóstico, objetivos e indicadores e quadro de corresponsabilização, meios e recursos e duração. Vale ressaltar que, tendo em vista a maleabilidade do documento, os itens são acordados entre as partes, não existindo elementos obrigatórios.

O terceiro instrumento refere-se a um conjunto de objetivos e indicadores, que estão agrupados em três dimensões: **a)** manutenção e incremento dos públicos como agentes culturais ativos; **b)** diversificação e envolvimento de novos públicos; **c)** reforço do compromisso educativo. Cada uma dessas três dimensões desenvolve-se em objetivos, os quais, por sua vez, desdobram-se em indicadores, quantitativos e qualitativos.

Assim, o CISOC é entendido como um ato de responsabilidade mútua, tanto da administração como

das organizações culturais, cujo objetivo é promover um pacto participativo que sirva à transformação social e que se baseia num processo de construção inclusiva, reforçando a centralidade da educação e da relevância social das instituições culturais e suas respetivas programações.

De igual modo, o CISOC põe a tónica na responsabilidade social das organizações culturais, podendo constituir um elemento agregador das dinâmicas relacionais com os públicos sem que se substitua aos instrumentos de gestão existentes ou estimule uma proliferação desarticulada de novos planos.

Atualmente, as referidas minutas encontram-se em consulta por parte de especialistas portugueses. Tendo em vista o carácter de construção participativo do CISOC, é fundamental a apresentação da medida e de seus instrumentos em outros contextos, especialmente em outros países, para promover a cooperação e o reforço interinstitucional e de governação.



# Referências

Adeste+ (2021). Cultural policies for participation: An open draft for an open debate. <https://www.adeplus.eu/resource/cultural-policies-for-participation-an-open-draft-for-an-open-debate>.

Ahearne, J. (2009). Cultural policy explicit and implicit: A distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15 (2): 141-153. <https://doi.org/10.1080/10286630902746245>

Bonet, L. & Négrier, E. (2018). The participative turn in cultural policy: Paradigms, models, contexts. *Poetics*, 66: 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2018.02.006>

Coelho Netto, J. T. (2000). *Dicionário crítico de política cultural: Cultura e imaginário*. México, D. F.: Conacultura, ITESO, Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco.

*Constituição da República Portuguesa, Edição Especial* (2021). Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições.

Costa, A. F. da. (1997). Políticas culturais: Conceitos e perspectivas. *Observatório das actividades culturais*, 2: 10-14.

Dupin-Meynard, F. & Négrier, E. (2020). *Cultural policies in Europe: A participatory turn ?* Toulouse: Éditions de l'Attribut.

García, J. L., Lopes, J. T., Martinho, T. D., Neves, J. S., Gomes, R. T. & Borges, V. (2018). Mapping cultural policy in Portugal: From incentives to crisis. *International Journal of Cultural Policy*, 24 (5): 577-593. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1248950>

Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. 2.a ed. Oxon/New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Lopes, J. T. (2007). *Da Democratização à Democracia Cultural: Uma reflexão sobre políticas culturais e espaço público*. Porto: Profedições.

Marques, M. de S. (2019). Democracia Cultural, Estado e políticas públicas culturais: Uma reflexão a partir da Democracia Radical e Plural. *Colombia Internacional*, 98: 169-195. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.06>

Mulcahy, K. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35 (4): 319-330. <https://doi.org/10.3200/JAML.35.4.319-330>

Neves, J. S. (2021). Políticas culturais de museus em Portugal: Ciclos e processos de reflexão estratégica participada. *Midas*, 13. <https://doi.org/10.4000/midas.2956>

Sampaio, A. B. & Mendonça, E. de C. (2018). Democracia cultural, museu e patrimônio: Relações para a garantia dos direitos culturais. *e-cadernos CES*, 30, Article 30. <https://doi.org/10.4000/eces.3674>

Santos, M. de L. L. dos (ed.). (1998). *As políticas culturais em Portugal: Relatório nacional: programa europeu de avaliação das políticas culturais nacionais*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais.

Secchi, L. (2018). *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções* (Vol. 14).

Vale, P. P., Pólvora, S. B., Fernandes, M. A. & Albergaria, M. E. (2019). *Plano Nacional das Artes: Uma estratégia, um manifesto 2019-2024*. Lisboa: Plano Nacional das Artes.