

MANUEL GAMA

manuelgama@ics.uminho.pt

**Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de
Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, Portugal**

E SE COMEÇARMOS POR CUMPRIR A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA?

RESUMO

No início da terceira década do século XXI, continua a ser necessário sublinhar a urgência de implementar em Portugal políticas culturais coerentes, consistentes, concertadas, continuadas e consequentes. Sem minimizar as responsabilidades da administração central, considera-se incontornável o papel central que o poder local pode e deve ter no processo de definição e implementação de políticas culturais, que, por um lado, respondam efetiva e positivamente às necessidades dos territórios e, por outro lado, coloquem a cultura e as políticas culturais no centro das discussões das políticas locais, regionais, nacionais e internacionais. Numa altura em que a crise é, mais uma vez, utilizada para justificar o pouco investimento, político e financeiro, na cultura, com o presente capítulo pretende-se realçar a importância de cumprir, também a partir da escala local, a dimensão cultural da Constituição da República Portuguesa. Convocando a presença da cultura na lei fundamental e alguns exemplos práticos de políticas e ações desenvolvidas desde que foi aprovada em 1976, procuramos: (a) sublinhar que, também no setor cultural, a ação do Estado e dos cidadãos se deve reger pela Constituição da República Portuguesa; (b) contribuir para que os municípios portugueses aproveitem esta oportunidade para efetuar uma análise profunda à sua ação no campo da cultura. Para todos os que tiverem dúvidas sobre o ponto de partida para a implementação em Portugal de uma rede de políticas culturais públicas e privadas, que articuladamente, desenvolvam um conjunto de medidas setoriais para atingir o objetivo, tão aparentemente simples, de contribuir para o desenvolvimento integral dos indivíduos e das sociedades, sugerimos que tentem responder à seguinte pergunta: e se começarmos por cumprir a Constituição da República Portuguesa?

PALAVRAS-CHAVE

Constituição da República Portuguesa, cultura, políticas culturais locais

POLÍTICAS CULTURAIS À ESCALA MUNICIPAL¹

Lamentavelmente, no início da terceira década do século XXI, não obstante ser indiscutível o desenvolvimento cultural observado em Portugal desde 1974, continua a ser verdade que a “crescente visibilidade do cultural, não chegou a responder a uma política cultural que, de modo articulado e sistemático, acompanhasse e estimulasse as mudanças emergentes na sociedade civil” (Santos, 1998, p. 411).

Haverá sempre o argumento teórico de que “as políticas públicas em matéria cultural dependem fortemente das tradições históricas e nacionais dos estados”, do carácter ideológico de quem as implementa e dos “tempos culturais que servem de referência ao desenho das políticas” (Silva, 2003, p. 11). Ou o argumento empírico que mostra que, entre 1974 e 2020, Portugal teve mais de meia centena de subsecretários de estado, secretários de estado, ministros ou primeiros-ministros que tutelaram a área da cultura. Mas, apesar de tudo, considera-se que a evolução e o estado das políticas culturais em Portugal não devem ser sancionados unicamente pela instabilidade política, pelos constantes avanços e recuos na definição do lugar da cultura na orgânica dos governos e na escolha dos mais altos responsáveis pela coordenação das políticas públicas, ou ainda pelas diferentes visões ideológicas dos seus protagonistas. Um olhar mais profundo sobre o estado da arte revela “que a cultura, enquanto área de governação, foi recorrentemente subvalorizada na escala de prioridades, ainda que as narrativas programáticas a elevem ao olimpo das epopeias” (Lopes, 2004, p. 156). Santos (2000) afirma mesmo que apesar de se defender politicamente “uma ideia de cultura com lugar de destaque no desenvolvimento, contraproposta a uma anterior noção de cultura ornamental e subalternizada” (p. 5), a verdade é que ao longo dos anos se tem verificado que as políticas culturais têm sido marcadas “pelo carácter irregular e predominantemente avulso dos seus investimentos” (Santos, 1998, p. 411) e que, “só excepcionalmente [,] se pode deparar com um sistema de objectivos articulados em torno de determinadas linhas de acção” (Santos, 2005, p. 5).

¹ Este capítulo é uma versão atualizada e revista do capítulo “Cultura, Política e Política Cultural” (Gama, 2013).

Assim sendo, em 2021 continuamos a não correr o risco de errar se afirmarmos “que a tutela ainda não aprendeu com os erros e que, salvo episódios pontuais, a sua ação tem, desde 1974, oscilado entre as políticas de ausência e as políticas de opulência” (Gama, 2013, p. 5). E que as políticas culturais em Portugal têm concorrido de forma deficitária para o desenvolvimento cultural sustentável e sustentado nacional, desenvolvimento esse que reiteradamente tem sido reclamado por diferentes protagonistas de distintos domínios culturais.

Sem minimizar as responsabilidades da administração central no que concerne às políticas culturais públicas, é inegável que a administração local, pela proximidade com as comunidades e pelos recursos financeiros aplicados (direta ou indiretamente) no setor cultural, tem tido um papel fundamental na transformação do tecido cultural português. Contudo, como não poderia deixar de ser, a fragilidade à escala nacional teve e tem múltiplos impactos, nomeadamente no que diz respeito à definição e implementação de políticas culturais à escala municipal. Não obstante a alocação de recursos financeiros ao setor cultural por parte dos municípios ser, percentualmente, muito mais forte do que os investimentos e financiamentos efetuados por parte da administração central, uma análise mais fina evidencia as enormes dificuldades que os municípios portugueses têm na definição e implementação de políticas culturais.

A título meramente ilustrativo, destaca-se que a grande maioria dos municípios portugueses tem uma visão muito localista da sua ação no âmbito cultural, facto que pode contribuir para se assistir a uma profunda desarticulação entre as ações de um determinado município e as ações dos restantes municípios portugueses, bem como com a política cultural nacional e com linhas orientadoras internacionais (e.g., Carta Cultural Ibero-Americana, 2006; Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental, 2016; Cidades e Governos Locais Unidos, 2004; Comissão Europeia, 2018). Falamos em ações municipais e não de políticas culturais municipais porque, não raras vezes, não é possível identificar nitidamente as estratégias municipais para a cultura — sublinha-se que um levantamento efetuado pelo Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura (PolObs) em outubro de 2020 revelou que apenas 13,6% dos municípios portugueses disponibilizavam na sua página web um plano estratégico municipal para a cultura, sendo que a análise dos 42 registos online evidencia a debilidade dos próprios documentos que, na realidade, em muitos casos não podem ser considerados verdadeiros planos, havendo mesmo situações em que os documentos não passam da

compilação dos espaços culturais existentes no concelho. Sobre esta aparente ausência de diálogo intermunicipal, destaca-se que os seus impactos podem ser múltiplos, nomeadamente através de um retorno negativo, nulo ou mínimo dos recursos financeiros aplicados.

Assim sendo, pelo papel central do poder local nas políticas culturais, considera-se que já poderiam ter sido dados passos mais firmes para a realização, em Portugal, de análises intensivas às políticas culturais locais (Silva et al., 2015), que, inspiradas também em modelos internacionais como as propostas da Federação Espanhola de Municípios e Províncias (Ben Andrés et al., 2009) ou da organização Cidades e Governos Locais Unidos (2015), concorressem para a definição de documentos estratégicos para as políticas culturais municipais como, por exemplo, os que foram desenvolvidos de forma muito substantiva no âmbito do Sistema Nacional de Cultura do Brasil (Ministério da Cultura, 2017) ou os que são sugeridos na estratégia do Plano Nacional das Artes 2019-2024 (Vale et al., 2019).

Resta por isso sublinhar a importância dos autarcas, do seu poder de iniciativa e da sua vontade política, para se implementar uma política cultural em Portugal, que tem que passar obrigatoriamente pelas políticas culturais municipais e pela proximidade às populações que elas potenciam. Tanto mais que toda e qualquer tentativa de promover um programa concertado de ação centrado na cultura corre o risco de ser inconsequente. Mas por onde começar? Como é evidente há já em Portugal um conjunto de boas práticas de políticas culturais municipais que podem e devem ser tidas em conta, mas para aqueles que pretenderem participar neste processo de reflexão, que se espera consequente de forma a implementar uma rede articulada de políticas culturais, sugerimos que se comece pela nossa lei fundamental: a Constituição da República Portuguesa.

E O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO?

Desde que foi aprovada em abril de 1976 pela Assembleia Constituinte, a Constituição da República Portuguesa foi, até 2013, objeto de sete alterações e, no que respeita às questões culturais, um olhar transversal pelo documento aprovado em junho de 2005 permite perceber claramente que os direitos e deveres de cada um dos protagonistas não sofreram modificações desde a quarta alteração à lei constitucional operada em 1997. Sendo que, segundo a Lei Constitucional n.º 1/2005 (2005) de 12 de agosto — sétima revisão constitucional —, a República Portuguesa é um estado de direito democrático que visa a realização da democracia cultural baseada,

“por um lado, na generalização do acesso à cultura e à fruição cultural e, por outro lado, na participação social na definição da política cultural” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 888).

Ao Estado compete o dever de criar condições culturais que promovam e garantam a independência nacional, a promoção do bem-estar e da qualidade de vida da população através da efetivação dos direitos culturais, e a proteção e valorização do património cultural. Aos cidadãos são ainda assegurados direitos, liberdades e garantias pessoais, como a liberdade de criação cultural que integra as componentes intelectual, artística e científica, bem como direitos, liberdades e garantias de participação política que lhes conferem a possibilidade de apresentar petições ou de intentar ações populares que tenham como objetivo promover a preservação do património cultural.

Nos direitos e deveres económicos dos cidadãos, a Constituição da República Portuguesa sublinha o dever do Estado de promover a formação cultural dos trabalhadores. E nos direitos e deveres sociais é realçado que a proteção da saúde também se consubstancia pela criação de condições culturais; que um desenvolvimento ambiental sustentável também passa pela preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; que os jovens usufruem de proteção especial para que lhes sejam garantidos os seus direitos culturais; e que as pessoas idosas têm o direito de participar ativamente na vida cultural da comunidade.

Os direitos e deveres culturais consagrados na Constituição da República Portuguesa começam por registar que todos os cidadãos têm direito à cultura, que a democratização da educação, que o Estado deve promover, deve contribuir para superar as desigualdades culturais, e que a democratização da cultura — que mais não é do que realizar o direito de todos à criação e à fruição cultural (Canotilho & Moreira, 2007) — deve ser efetuada em colaboração com agentes culturais de natureza diversa.

Sobre a democratização da cultura, o último dos direitos dos cidadãos elencado e que constitucionalmente figura como uma missão a cumprir pelo Estado em colaboração, em última instância, com os próprios cidadãos, sublinha-se que, não obstante ser inegável o papel que muitos agentes culturais, nomeadamente os do setor privado, têm tido no desenvolvimento de programas e projetos que concorrem para que o direito universal à cultura se cumpra, a verdade é que ainda se observa que, em alguns aspetos ou áreas específicas, o setor privado ainda anda a reboque do setor público.

Regista-se, no que se refere à vertente da criação cultural, um balanço efetuado sobre alguns dos impactos culturais decorrentes da primeira Cidade Europeia da Cultura em Portugal. Esse balanço assinalava explicitamente como menos positivo o facto de, 10 anos depois da realização da iniciativa, se ter observado que apesar de o panorama cultural nacional ter sofrido um desenvolvimento importante com o surgimento de novos equipamentos e organizações culturais, que logicamente não podia ser imputado à iniciativa patrocinada pela União Europeia, uma vez que se podia considerar que, ao contrário do que aconteceu com Glasgow em 1990, Lisboa não:

abriu espaço a outro tipo de expressões culturais, que não as clássicas (...) [, não] incluiu na agenda dimensões não culturais, nomeadamente, um vasto programa de renovação urbana (...) [, ou seja, a cultura não foi utilizada] como um meio para reconciliar a cidade com os seus habitantes, criando um ambiente adequado que melhorasse as vivências urbanas do quotidiano. (Castro, 2013, p. 22)

A realidade é que tinha sido reduzido “o aparecimento de grupos, de organizações e de propostas alternativas exteriores ao aparelho do Estado, não no sentido neo-liberal de total independência económica mas de projectos que não (...) [tivessem] à partida a ambição de se tornarem institucionais” (Ribeiro, 2011, p. 102).

No que se refere à fruição cultural enquanto uma das vertentes da democratização da cultura, as estatísticas e estudos realizados por entidades diversas revelam que se observou a evolução positiva nas práticas culturais dos portugueses, mas, não obstante “a intensificação dos circuitos de intermediação cultural, entendidos como canais de aproximação entre a oferta e a procura, (...) [também figurar] entre as transformações que marcam a paisagem cultural e artística em Portugal nas últimas décadas” (Gomes et al., 2006, p. 121), “o número de praticantes regulares, além de escasso, é determinado por elevados níveis de escolaridade e/ou por socializações precoces com as artes nos círculos familiares ou de amigos” (Lourenço, 2010, p. 238).

Os dados do Instituto Nacional de Estatística (2019) com as estatísticas da cultura do ano de 2019 fornecem dados esclarecedores sobre as práticas culturais da população: 61,2% não tinham lido nenhum livro como atividade de lazer no ano de 2016; 54,4% não tinham assistido a nenhuma sessão de cinema; 53,5% não tinham visitado locais de interesse cultural; e 32,8% não tinham assistido a nenhum espetáculo de dança, música, ópera ou teatro.

Um olhar sobre o valor referente à assistência a espetáculos de teatro é particularmente revelador do muito que há para fazer para que o direito constitucionalmente previsto de fruição cultural seja uma realidade abrangente em Portugal: é indiscutível que o número de espectadores de teatro triplicou entre os anos de 2000 e de 2008, mas não se pode esquecer que os índices de afluência a este tipo de espetáculos eram tão baixos que só no ano de 2002 é que atingiu um valor semelhante ao número de espectadores que existia em 1960 (Rosa & Chitas, 2010).

Sobre as mudanças que se estão a verificar no processo de criação e fruição de bens culturais, salienta-se que o aumento na procura cultural que se tem observado nos últimos anos não é generalizado, nem em termos de grupos sociais nem em termos de diversidade do consumo, e, apesar de se ter observado um aumento da escolaridade, a procura de práticas mais exigentes ainda não é acompanhada pelo aumento da oferta (Santos, 2010). Assinala-se ainda que “sendo um campo em avançada transformação, a criação e consolidação de serviços educativos em equipamentos culturais (...) [urge ser repensada em] aspectos relacionados com a profissionalização desta área de trabalho, designadamente a definição de formação e competências específicas” (Gomes & Lourenço, 2009, p. 162), tanto mais que é “desejável que chegue o dia em que os responsáveis pelas actividades artísticas combinem o lugar de programadores com o de pedagogos” (Ribeiro, 2011, p. 177).

No campo específico do ensino, que também está consignado neste Capítulo III do Título III da Parte I do texto constitucional em vigor em Portugal no final do 2º quadrimestre de 2013, é referido explicitamente que o Estado deve estabelecer a interligação do ensino e das actividades culturais, promover e valorizar a língua gestual portuguesa enquanto forma de expressão cultural, e assegurar o acesso à cultura portuguesa aos estudantes emigrantes; e no que diz respeito ao ensino superior é salientada a sua importância para a elevação do nível cultural do país. Sobre a articulação entre as áreas da cultura e da educação, que aparece realçada na Constituição da República Portuguesa não só na apresentação dos direitos e dos deveres culturais dos cidadãos, cuja epígrafe do Artigo 73º não é equívoca desde a edição de 1976, “Educação e Cultura” (Decreto de Aprovação da Constituição, 1976, p. 747), realça-se que na orgânica de vários governos provisórios e de vários governos constitucionais estas duas áreas da ação governativa estiveram associadas num mesmo ministério e que, por exemplo, entre o XIII Governo Constitucional e o XVIII Governo Constitucional, período em que o Ministério da Cultura figurou de forma ininterrupta na orgânica dos governos,

apareceu recorrentemente nos programas de governo a referência, implícita ou explícita, à articulação entre as políticas culturais e educativas.

No programa do XIII Governo Constitucional (1995) é mencionado que a democratização cultural passava “por uma cooperação estreita com o Ministério da Educação, com vista ao reforço do ensino artístico e das restantes disciplinas de sensibilização cultural” (p. 110); no âmbito do XV Governo Constitucional foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de “reflectir sobre aspectos que respeitam à relação entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura, com especiais responsabilidades na elaboração e concretização de contributos para a qualificação dos portugueses” (Xavier, 2004, p. 5); e no programa do XVIII Governo Constitucional (2009) refere-se a intenção de promover “a educação artística nos diferentes níveis de ensino e (...) programas de incentivos à promoção das artes e à formação de novos públicos” (p. 60). Mas a realidade é que, durante muitos anos “só muito timidamente foram dados alguns passos num trilho que se afigura longo, e mesmo estes escassos passos foram avançando com algumas hesitações” (Lourenço, 2010, p. 238) e que foi necessário esperar pelo dia 21 de fevereiro de 2019 para que fosse instituído formalmente o Plano Nacional das Artes, uma das iniciativas que visa:

desenvolver políticas integradas entre as áreas da cultura e da educação, dando cumprimento aos objetivos plasmados no Programa do Governo de promoção das várias vertentes artísticas e diferentes formas de arte, bem como de divulgação e preservação do património histórico (material e imaterial) e do conhecimento e fomento da criação contemporânea. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019, 2019, p. 1390)

O penúltimo artigo da 1.^a parte da Constituição da República Portuguesa consagra dois direitos e três deveres aos cidadãos: o direito à fruição cultural, o direito à criação cultural, o dever de preservar o património cultural, o dever de defender o património cultural e o dever de valorizar o património cultural.

O direito à fruição já figura de forma implícita noutros artigos da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no referente à terceira idade, mas no Artigo 78º alarga-se explicitamente o direito a todos os cidadãos e sublinha-se a importância de “corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4655), ou seja, a importância de promover a descentralização cultural.

Diga-se em abono da verdade que a “descentralização regional em ordem à correcção das desigualdades existentes” (I Governo Provisório, 1974, p. 3) figura explicitamente como um dos objetivos do governo desde o primeiro governo provisório. É evidente que com a descentralização cultural não será possível, nem será desejável, eliminar no futuro as “diferenças culturais entre o campo e a cidade, entre as regiões culturalmente apetrechadas e as terras desfavorecidas em equipamento cultural” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 928), tanto mais que o mais importante continua a ser encontrar, nacional e internacionalmente, “a escala adequada à produção, à programação, e à difusão da cultura em geral e da criação artística em especial” (Ribeiro, 2009, p. 75).

Não obstante a importância de implementar um programa de descentralização cultural que analise holisticamente o problema e que contribua para a criação de um tecido cultural consistente e coerente, que sirva os interesses da população portuguesa em geral e não se sirva dele como uma mera afirmação de localismos exacerbados, e que permita contribuir para a produção de um olhar para e sobre a realidade internacional sem descuidar os contextos locais, a verdade é que lamentavelmente em Portugal “estamos longe de poder falar de um modelo avançado de descentralização... Trata-se, outrossim, de um maior voluntarismo dos municípios ao descobrirem na cultura um sector estratégico de desenvolvimento e de projeção de uma imagem positiva do território” (Lopes, 2003, p. 49).

Sobre o papel das autarquias enquanto emissoras de políticas, nomeadamente políticas culturais, lembra-se que a cidade “é cada vez mais o lugar da afirmação do poder político” (Fernandes, 2003, p. 12); que muitas vezes esse poder é exercido mais sob a forma de controlo, implementado por líderes que têm autoridade formal mas que, não raras vezes, não têm capacidade de liderança, sendo por isso importante que os políticos não se esqueçam que o poder pode consistir tão somente na capacidade de um indivíduo para orientar a ação de outrem (Fischer, 1992/1994); e que “o enquadramento jurídico e organizacional das questões culturais, os orçamentos, os projectos e as actividades têm não só configurado modos locais de relação com a cultura, como garantido ao poder local uma particular visibilidade política e social” (Casqueira, 2003, p. 201).

Com este pano de fundo não se estranha que, regra geral e não obstante o papel fundamental do poder local no desenvolvimento cultural do país, se observem fragilidades no tecido das políticas culturais autárquicas: as intervenções locais são fortemente influenciadas pelas políticas nacionais e, deste modo, as autarquias não funcionam como produtoras de

políticas culturais; a tomada de decisões, à escala local, está centralizada nos municípios, não havendo expressão relevante das freguesias; e não se observe uma diferenciação significativa da ação em função de uma lógica político-partidária local (Silva, 2007). Podendo afirmar-se que, genericamente, as políticas culturais desenvolvidas pelas autarquias nos últimos anos se basearam: na criação de infraestruturas sem uma preocupação paralela de as colocar continuada e regularmente ao serviço das suas populações; numa estratégia de democratização cultural pouco consistente baseada no imediatismo de uma fruição cultural de massas, sem potenciar plenamente o desenvolvimento individual e coletivo; na forte ligação com as instituições escolares e associativas, também como estratégia de exercício do poder de dominação social; no uso de tradições locais como veículo privilegiado para a construção de uma identidade coletiva local, sem que isso seja devidamente potenciado e articulado com dinâmicas nacionais e internacionais; e pela tentativa de afirmação da localidade através do agendamento de eventos culturais de média e grande dimensão.

Mas, apesar do aparente consensualismo programático, há fatores de variação que concorrem para que algumas autarquias não se deixem levar pelo papel de meras recetoras de políticas culturais, de entre os quais se salienta a autonomização dos pelouros de cultura que, dependendo dos perfis dos responsáveis políticos e técnicos e do tipo de relações que estes estabelecem com os meios artísticos e académicos, pode permitir criar programas e dinâmicas culturais próprias. Acresce ainda que

a centralidade da cultura nos discursos políticos locais não corresponde necessariamente a concretizações efetivas, e em tempos políticos e sociais coincidentes com os das formulações intencionais (...) [, observam-se] velocidades diferentes e desencontros entre os dois níveis, o representacional e o da reflexividade, e o da prática. (Casqueira, 2007, p. 493)

O direito à criação cultural, o segundo direito cultural incluído no Artigo 78º da Constituição da República Portuguesa, acaba por ser um reforço do artigo relacionado com a “liberdade de criação cultural” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4649), mas acrescenta-lhe a importância de ser assegurada “uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4655), sendo que a noção de qualidade pode colidir com o facto de constitucionalmente o Estado não poder programar “a cultura segundo quaisquer directrizes

filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4649).

Os três deveres dos cidadãos inscritos neste artigo da Constituição da República Portuguesa, que na realidade podem ser considerados como um objetivo macro de salvaguardar e valorizar o património cultural português, concorrem com a tarefa fundamental do Estado de proteger e valorizar “o património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4655).

Destaca-se ainda que no artigo onde são apresentadas as normas constitucionais relacionadas com a fruição e criação cultural, que todas as incumbências do Estado previstas devem ser desenvolvidas em colaboração com todos os agentes culturais; que é referida a importância de Portugal não se fechar sobre si mesmo em questões culturais, devendo por isso ser promovidos contactos com os outros países, nomeadamente os lusófonos; e que o artigo termina assinalando de forma inequívoca que se deve “articular a política cultural e as demais políticas sectoriais” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, p. 4655).

Se em 1982, aquando da primeira revisão constitucional, as relações internacionais de Portugal estavam num momento particularmente ativo, uma vez que estava em curso o processo de adesão à atual União Europeia — não sendo essa circunstância sinónimo de que se observassem preocupações particulares com a internacionalização da cultura portuguesa na Europa, tanto mais que “a consagração, por assim dizer, de uma dimensão cultural na integração europeia teve lugar em 1992” (Guedes, 2007, p. 19) e que foi necessário esperar pelo derradeiro ano do século XX para ver criado “o primeiro programa-quadro cultural da Comissão Europeia destinado a apoiar projectos de cooperação cultural em todos os domínios artísticos (...), contribuindo para criar um espaço cultural comum, com a sua diversidade e património partilhado, para os povos da Europa” (Dantas, 2007, p. 245) —, quase 4 décadas depois parece óbvio que as questões relacionadas com a internacionalização cultural deveriam estar em cima da mesa dos diferentes protagonistas. Mas a realidade, pelo menos a portuguesa, continua, também neste aspeto, bem diferente do expectável, com os resultados do estudo de Lourenço e Martinho (2010) a manterem-se, em certa medida, atuais: profissionais e organizações culturais portuguesas apresentam um grau de internacionalização fraco; o horizonte europeu é claramente privilegiado face ao espaço da lusofonia, que surge secundarizado; é atribuída pouca importância a estratégias proativas de internacionalização; e, mais revelador ainda, a grande maioria dos profissionais e organizações culturais

não tem informação específica e sistematizada sobre a sua própria atividade de internacionalização.

Sobre a articulação entre as políticas dos diversos setores da administração pública, não sendo este o local adequado para efetuar um levantamento ou uma análise profunda, julga-se, contudo, que se poderá afirmar, sem correr um risco muito grande de fugir à verdade, que este preceito constitucional está longe de ser atingido — o exemplo sobre a consequência da articulação entre as áreas da cultura e da educação é ilustrativo do que se acaba de afirmar.

No que concerne à articulação observada nas políticas culturais nacionais:

muito tempo se perdeu com a multiplicação e justaposição de políticas sectoriais, por vezes incongruentes, e com a fixação monotemática em determinados debates (veja-se a questão da existência ou não de uma “subsidiodependência”) e em determinados sectores (...) [,] abdicando (...) [nomeadamente] da articulação entre poder central e autarquias. (Lopes, 2000, p. 111)

Os artigos da Constituição da República Portuguesa que se convocaram, essencialmente o 42º, o 73º e o 78º, constituem o que pode ser designado de

ordem constitucional da cultura (...) [que define o Estado como] um Estado de direito cultural, obrigando a respeitar a liberdade e a autonomia cultural dos cidadãos (liberdades culturais) (...) [, e como] um Estado democrático cultural, empenhado no alargamento e na democratização da cultura (direitos à cultura). (Canotilho & Moreira, 2007, pp. 887–888)

Regista-se que a evolução do articulado ao longo das sete alterações operadas na Constituição da República Portuguesa é muito distinto. Se por exemplo o artigo 42º mantinha em 2013 a sua redação originária de 1976, o Artigo 78º da Constituição da República Portuguesa de 1976, cuja epígrafe era “Património Cultural” foi completamente alterado na primeira revisão constitucional, para depois sofrer alguns ajustes nas revisões constitucionais de 1989 e de 1997, até consolidar a sua redação.

Genericamente pode afirmar-se que neste campo específico as alterações operadas na Constituição da República Portuguesa “decorrem de um desenvolvimento da vontade do Estado português no sentido de

melhor garantir a liberdade e a igualdade na educação e na cultura através do processo de democratização” (Alves, 2007, p. 106).

OPERACIONALIZAÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL DA CULTURA...

A operacionalização da ordem constitucional da cultura carece da produção de legislação específica e adequada, sendo que a interpretação que os diferentes governantes têm feito de alguns dos conceitos que, evidentemente, não aparecem esmiuçados na Constituição da República Portuguesa, também pode concorrer para os constantes avanços e recuos na definição das políticas públicas para a cultura.

Um “problema comum aos vários direitos culturais é o conceito constitucional de cultura que lhe está subjacente” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 888).

A ausência de uma definição explícita do conceito de cultura no texto constitucional português é uma evidência, no entanto, não deve ser considerada um óbice uma vez que, na realidade, o conceito figura implicitamente no documento: quando se apresenta a cultura com uma dimensão intelectual, artística e científica, que deve respeitar o património cultural herdado do passado e construir património cultural para o futuro, e como uma forma de desenvolvimento individual e coletivo sustentado que concorre para integração social, não restam grandes dúvidas da amplitude conceptual que lhe está subjacente. Acresce ainda que, como bem se sabe, as discussões em torno do conceito de cultura são antigas e não se julga que tivessem cessado em 2005 aquando da sétima revisão constitucional.

Longe do conceito associado à ação de cultivar a terra, foi-se caminhando para uma expansão constante, e a partir de certa altura acelerada, do conceito de cultura para se chegar a uma época em que a cultura deixou de ser um substantivo para passar a ser um adjetivo, ou seja, deixou de ser posse para passar a ser a qualidade que vai permitir compreender o mundo e o relacionamento entre povos (Ribeiro, 2009).

Numa altura em que o processo de globalização contemporâneo afeta, cada vez mais, transversalmente a vida íntima e as formas de ação planetárias (Giddens, 2000/2006), “podemos dizer que a cultura está numa fase líquido-moderna feita à medida da (voluntariamente perseguida, ou suportada como obrigatória) liberdade de escolha individual” (Bauman, 2013, p. 61), em que se recriam:

novas exigências, novas divergências e novas fogueiras, que vêm atizar novamente os centros políticos e

económicos que constituem o fundo dos conflitos humanos (...) [, correspondendo quase a] uma espécie de vingança cultural, pois devolve aos homens um poder sobre a sua vida que reduz precisamente o poder dos mercados globalizados. (Lipovetsky & Serroy, 2008/2010, p. 37)

Realça-se ainda que, com este enquadramento no final da segunda década do século XXI, é nítido que “a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante” (Bourdieu, 1989/2011, p. 7); que “são múltiplos os enjeux do poder cultural, diversas são as configurações de ordenamento e relação social onde estão presentes os factores geradores da dominação cultural” (Silva, 2010, p. 288); e que, lamentavelmente,

o acesso à cultura está profundamente dominado por mecanismos antidemocráticos que têm na sua raiz a conservação do poder e a manipulação do conhecimento, e cujas causas mais remotas são a instalação tardia da democracia cultural no que diz respeito à partilha dos objectos de arte ou de culto. (Ribeiro, 2011, pp. 152–153)

Parece que não são necessários mais argumentos para evidenciar que, como seria de esperar, o conceito de cultura continua vivo e dinâmico, adaptando-se constantemente à realidade do espaço, do tempo e, acima de tudo, à realidade do indivíduo que, uno e fragmentado, consciente e inconscientemente, suspenso em teias de significados que ele mesmo teceu, é o produto e o produtor de cultura (Ferin, 2002). “Dir-se-ia que [ainda] estamos, no que se refere a uma teoria da cultura, no mesmo ponto em que a Judith de Bartok quando pede para abrir a última porta para a noite” (Steiner, 1971/1992, p. 126), e que a cultura, tal como a “arte, minhas Senhoras e meus Senhores, com tudo aquilo que já é seu e tudo o que está para vir, é também um problema. Um problema, como estamos a ver, mutável, resistente e perene, que o mesmo é dizer, eterno” (Celan, 1996, p. 43).

Mas, como já foi referido, esta circunstância da cultura

deve ser pensada como um sistema de inter-relações dos membros de um grupo – entre si, mas também entre as práticas e memórias – (...) [, enquanto] um horizonte em permanente revisão e reconstituição, onde também cabem aspectos variados das vidas das comunidades ou dos grupos. (Ribeiro, 2009, p. 22)

E não tem sido impeditiva do processo legislativo português, nomeadamente no que se refere a questões tão importantes como a lei de 2001 que estabeleceu “as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, como realidade da maior relevância para a compreensão, permanência e construção da identidade cultural e para a democratização da cultura” (Decreto-Lei n.º 247/2001, 2001, p. 5808).

Inscrita na Constituição da República Portuguesa desde a aprovação do texto de 1976, a democratização da cultura tem assumido um lugar destacado nos desígnios enunciados para as políticas públicas para a cultura em Portugal desde a revolução dos cravos, figurando, explícita ou implicitamente e com formulações e prioridades distintas, na maioria dos programas de governo, evidenciando que esta é uma preocupação transversal às diversas ideologias, mas as conjunturas económicas e sociais têm-se revelado como fundamentais na definição da estratégia, na alocação dos meios e na consequência da ação (Gomes & Lourenço, 2009); ou melhor para a inconsequência da ação uma vez que “repetidos estudos têm mostrado à sociedade que, mesmo entre os mais escolarizados, apenas uma minoria de ‘activistas’ se revela como um conjunto de assíduos praticantes culturais” (Lopes, 2003, p. 9).

Com este pano de fundo, urge então repensar as políticas culturais em Portugal, nomeadamente as que advogam a aposta na democratização cultural. Urge implementar “uma política cultural diferente” (Lipovetsky & Serroy, 2008/2010, p. 221), uma política assente numa articulação profunda e efetiva entre uma política de conhecimento do passado e do presente que permita a implementação de uma política de ação no futuro. Uma política que seja reflexo da interpretação das marcas e dos sinais deixados pelas gerações anteriores, para, conscientemente, se optar pelo caminho a seguir na encruzilhada sem olvidar que, inevitavelmente, uma marca será deixada para as gerações seguintes.

“Uma política cultural pública é um garante essencial da pluralidade normativa, identitária e expressiva das complexas sociedades contemporâneas” (Lopes, 2003, p. 9), mas “uma política cultural está longe de ser um inventário ou um somatório de políticas públicas” (Lopes, 2000, p. 106) e também pode ser errónea a tradicional classificação de políticas culturais de esquerda e de direita (Ribeiro, 2009).

No início da terceira década do século XXI, Portugal continua a ter “défices de política cultural quanto à sua consistência, continuidade e activismo” (Casqueira, 2007, p. 49), mas em pleno século XXI também não é possível fazer política circunscrita ao território nacional e, “pese embora

a definição de uma política cultural comunitária ter sido bastante tardia na história desta instituição, a cultura configura-se hoje como uma dimensão fundamental para a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável no espaço europeu” (Anico, 2009, p. 67).

Por conseguinte, urge assumir

um entendimento sistémico e intergeracional da política cultural, de cada programa de ação cultural, que evite o tratamento caso a caso que se vem observando e que será, em última análise, o responsável pelo fracasso, maior ou menor, de vários programas de política cultural, em situação de cooperação ou não. (Coelho, 2005, p. 130)

Resta por isso a esperança em que se comece efetivamente a projetar culturalmente o país a partir das cidades com a implementação de novas políticas que terão que ser ponderadas face a uma série de fatores emergentes e transversais, que exigem, cada vez mais,

sistematicidade e coerência; planificação, concentração e parcerias entre os actores directamente envolvidos, sejam os políticos sejam os culturais, seja a própria sociedade civil (...) diagnóstico de situações sociais e culturais e de públicos (...) [; e] avaliação de actividades e resultados. (Casqueira, 2003, p. 203)

Esta avaliação deve ter em consideração nomeadamente o seu contributo para o cumprimento dos direitos e deveres culturais previstos na Constituição da República Portuguesa!

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é apoiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020.

REFERÊNCIAS

Alves, C. (2007). *Concepções da educação em museus nas políticas culturais. Portugal 1974-2004* [Dissertação de mestrado, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <http://hdl.handle.net/10216/14742>

- Anico, M. (2009). Políticas da cultura em Portugal e Espanha. *PASOS, Revista de Turismo y Património Cultural*, 7(1), 57–71. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2009.07.005>
- Bauman, Z. (2013). O que é “central” na Europa central? *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, 1(1), 50–66. <https://doi.org/10.21814/rlec.7>
- Ben Andrés, J. L., Brun González, J., Cantero Martínez, J., Carrascosa Sariñana, J., Flores Martínez, A., Insa Alba, J. R., Jiménez López, J., López de Aguilera, I., Muñiz Martín, L., Pascual i Ruiz, J., Tort i Badolet, M., Valbuena Rodríguez, J., Yzaguirre García, F., Zarzuela Gil, M., Miralles i Ventimilla, E. (Dir.), & Escudero Méndez, J. (Coord.). (2009). *Guía para la evaluación de las políticas culturales locales*. Federación Española de Municipios y Provincias. http://femp.femp.es/files/566-61-archivo/Gu%C3%ADA_Evaluacion_FEMP_FINAL.pdf
- Bourdieu, P. (2011). *O poder simbólico* (F. Tomaz, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 1989)
- Canotilho, J., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada artigos 1º a 107º*. Coimbra Editora.
- Carta cultural ibero-americana, novembro, 2006, <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-cultural-ibero-americana-PORT.pdf>
- Casqueira, N. (2003). Políticas culturais à escala metropolitana: Notas de uma pesquisa sobre a área metropolitana do Porto. *Sociologia*, 13, 201–210. <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2483>
- Casqueira, N. (2007). *Políticas culturais, turismo e desenvolvimento local na área metropolitana do Porto* [Tese de doutoramento, Universidade do Porto]. Biblioteca Digital da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. <http://ler.letras.up.pt/site/default.aspx?qry=ido6id1203&sum=sim>
- Castro, R. (Ed.). (2013). *Guimarães 2012 capital europeia da cultura: impactos económicos e sociais: Relatório final*. Universidade do Minho. <http://hdl.handle.net/1822/29444>
- Celan, P. (1996). *Arte poética: O meridiano e outros textos*. Livros Cotovia.
- Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental. (2016). *Guia sobre desenvolvimento sustentável: 17 Objetivos para transformar o nosso mundo*. https://www.instituto-camoes.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf
- Cidades e Governos Locais Unidos. (2004). *Agenda 21 da cultura*. http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21c_pt.pdf

- Cidades e Governos Locais Unidos. (2015). *Cultura 21: Ações*. http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_2015web_pt.pdf
- Coelho, T. (2005). Por uma política cultural intergeracional. In G. Gil, F. J. Piñon, A. Autissier, M. Porto, V. Martelo, E. Bustamante, S. Copps, C. Mercer, D. Kolland, O. Alake, & S. Bartley (Eds.), *Cooperación cultural euroamericana* (pp. 121–130). Organização de Estados Iberoamericanos; Fundación Interarts.
- Comissão Europeia. (2018). *Uma nova agenda para a cultura*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2018\)267&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2018)267&lang=pt)
- Dantas, V. (2007). *A dimensão cultural do projecto europeu: Da Europa das culturas aos pilares de uma política cultural europeia*. Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Decreto de Aprovação da Constituição, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 (1976). https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view?p_p_state=maximized
- Decreto-Lei n.º 247/2001, Diário da República n.º 217/2001, Série I-A de 2001-09-18 (2001). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/247/2001/09/18/p/dre/pt/html>
- Ferin, I. (2002). *Comunicação e culturas do quotidiano*. Quimera.
- Fernandes, A. (2003). Dinâmicas urbanas e poder político. *Sociologia*, 13, 7–18. <http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2473>
- Fischer, G. (1994). *A dinâmica social: Violência, poder, mudança* (F. Soares & P. Pisco, Trad.). Planeta Editora. (Trabalho original publicado em 1992)
- Gama, M. (2013). *Políticas culturais: Um olhar transversal pela janela-ecrã de Serralves* [Tese de doutoramento, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/35473?mode=full>
- Giddens, A. (2006). *O mundo na era da globalização* (S. Barata, Trad.). Editora Presença. (Originalmente publicado em 2000)
- Gomes, R., & Lourenço, V. (2009). *Democratização cultural e formação de públicos: Inquérito aos “Serviços Educativos” em Portugal*. Observatório das Actividades Culturais.
- Gomes, R., Lourenço, V., & Martinho, T. D. (2006). *Entidades culturais e artísticas em Portugal*. Observatório das Actividades Culturais.

- Guedes, A. (2007). Prefácio. In V. Dantas, *A dimensão cultural do projecto europeu: Da Europa das culturas aos pilares de uma política cultural europeia* (pp. 17-21). Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- I Governo Provisório. (1974). *Programa do I Governo Provisório (1974)*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464072/GPo1.pdf>
- Instituto Nacional de Estatística. (2019). *Estatísticas da cultura 2018*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=358632037&PUBLICACOESmodo=2
- Lei Constitucional n.º 1/2005, Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12 (2005). <https://data.dre.pt/eli/leiconst/1/2005/08/12/p/dre/pt/html>
- Lipovetsky, G., & Serroy, J. (2010). *A cultura-mundo: Resposta a uma sociedade desorientada* (V. Silva, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 2008)
- Lopes, J. (2000). *A cidade e a cultura: Um estudo sobre práticas culturais urbanas*. Edições Afrontamento; Câmara Municipal do Porto.
- Lopes, J. (2003). *Escola, território e políticas culturais*. Campo das Letras.
- Lopes, J. (2004). Trinta anos de políticas culturais: A revolução inacabada e o país complexo. In F. Louça & F. Rosas (Eds.), *Ensaio geral: Passado e futuro do 25 de Abril* (pp. 135–156). Publicações Dom Quixote.
- Lourenço, V. (2010). Cultura e educação: Desafios de uma política partilhada. In M. L. L. Santos & J. M. Pais (Eds.), *Novos trilhos culturais: Práticas e políticas* (pp. 237–242). Imprensa de Ciências Sociais.
- Lourenço, V., & Martinho, T. (2010). *Mobilidade internacional de artistas e de outros profissionais da cultura*. Observatório das Actividades Culturais.
- Ministério da Cultura. (2017). *Planos municipais de cultura: Guia de elaboração*. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração da UFBA. http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/04/Planos-Municipais-de-Cultura_Guia-de-Elaborac%CC%A7a%CC%83o-UFBA_MinC-FINAL-2.pdf
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019, Diário da República n.º 37/2019, Série I de 2019-02-21 (2019). <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/42/2019/02/21/p/dre/pt/html>
- Ribeiro, A. (2009). *À procura da escala: Cinco exercícios disciplinados sobre cultura contemporânea*. Edições Cotovia
- Ribeiro, A. (2011). *Questões permanentes*. Edições Cotovia.

- Rosa, M., & Chitas, P. (2010). *Portugal: Os números*. Relógio D' Água.
- Santos, M. (Ed.). (1998). *As políticas culturais em Portugal*. Observatório das Actividades Culturais.
- Santos, M. (2000). Políticas culturais europeias I. *Boletim OBS*, 8, 2–6.
- Santos, M. (Ed.). (2005). *Contribuições para a formulação de políticas públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema cultura, identidades e património - Relatório final*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; Observatório das Actividades Culturais. <http://www.gepac.gov.pt/oac-1996-2013/gepac-oac/oac-documentos-electronicos.aspx>
- Santos, M. (2010). Uma panorâmica com três vertentes e duas dimensões. In M. L. L. Santos & J. M. Pais (Eds.), *Novos trilhos culturais: Práticas e políticas* (pp. 29–35). Imprensa de Ciências Sociais.
- Silva, A. (2003). Como classificar as políticas culturais? Uma nota de pesquisa. *Boletim OBS*, 12, 10–20.
- Silva, A. (2007). Como abordar as políticas culturais autárquicas? Uma hipótese de roteiro. *Sociologia, problemas e práticas*, 54, 11–33. <https://sociologiapp.iscte-iul.pt/fichaartigo.jsp?pkid=549>
- Silva, A. (2010). O poder, um novo trilho na análise cultural? In M. L. L. Santos & J. M. Pais (Eds.), *Novos trilhos culturais: práticas e políticas* (pp. 281–305). Imprensa de Ciências Sociais.
- Silva, A. S., Babo, E. P., & Guerra, P. (2015). Políticas culturais locais: Contributos para um modelo de análise. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (78), 105–124. <https://doi.org/10.7458/SPP2015783796>
- Steiner, G. (1992). *No castelo do Barba Azul (algumas notas para a redefinição da cultura)* (M. S. Pereira, Trad.). Relógio D'Água. (Trabalho original publicado em 1971)
- Vale, P. P., Brighenti, S. B., Pólvora, N., Fernandes, M. A., & Albergaria, M. E. (2019). Plano Nacional das Artes: Uma estratégia, um manifesto 2019-2024. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBA%2bLCAAAAAAABACzMDQoBqBR5v9lBAAAAA%3d%3d>
- Xavier, J. (Ed.). (2004). *Relatório do grupo de trabalho - Ministério da Educação e Ministério da Cultura*. Ministério da Educação e Ministério da Cultura. https://web.archive.org/web/20090509194544/http://www.educacao-artistica.gov.pt/documentos/Rel_MEd_MC.pdf
- XIII Governo Constitucional. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999)*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>

XVIII Governo Constitucional. (2009). *Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>

Citação:

Gama, M. (2021). E se começarmos por cumprir a Constituição da República Portuguesa? In M. Gama & P. R. Costa (Eds.), *Políticas culturais municipais: Análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 15–35). CECS.