

O QUE SÃO AS POLÍTICAS CULTURAIS? UMA REVISÃO CRÍTICA DAS MODALIDADES DE ATUAÇÃO DO ESTADO NO CAMPO DA CULTURA

Luciana Piazzon Barbosa Lima
Pablo Ortellado
Valmir de Souza¹

RESUMO: Embora se possa afirmar que as políticas culturais constituam hoje um campo de pesquisa estabelecido, ainda não há clareza quanto ao que as define e como elas se classificam. Com base na bibliografia existente, identificamos dois tipos de classificação das políticas culturais: classificações por meio das ideologias estatais e a partir das especificidades dos objetivos da política pública. Partindo da análise destas tentativas de classificação, propomos uma tipologia das modalidades de políticas culturais que leva em conta seu desenvolvimento histórico, os objetivos dessas políticas, os conceitos de cultura que lhes são subjacentes e seus instrumentos de intervenção. Este artigo apresenta-se, portanto, como um esforço de sistematização do campo das políticas culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas culturais, políticas públicas, ideologias estatais.

Desde os anos 1990, as políticas culturais se consolidaram como objeto de investigação acadêmica. Reunidas em torno de alguns periódicos específicos e tendo produzido obras de referência², as investigações nessa área tem se articulado em torno de um campo de pesquisa próprio, que reúne diversos estudos e diferentes abordagens ao redor de uma questão em comum: a atuação do Estado no campo da cultura³.

Embora se trate de um campo de investigação consolidado, ainda não há um

¹ Autores ordenados alfabeticamente. Luciana Piazzon Barbosa Lima é mestranda no programa de pós-graduação em Estudos Culturais da EACH-USP (e-mail: lupblima@usp.br); Pablo Ortellado é professor do curso de Gestão de Políticas Públicas e do programa de pós-graduação em Estudos Culturais da EACH-USP (e-mail: paort@usp.br); Valmir de Souza é pós-doutorando na EACH-USP (e-mail: vsouza50@gmail.com).

² Em língua inglesa, as pesquisas vêm sendo sistematicamente publicadas em três grandes periódicos: o *International Journal of Cultural Policy*, que data de 1994; o *Journal of Arts Management, Law and Society*, que data de 1992; e o *Journal of Cultural Economics*, fundado em 1977. Além da consolidação destes periódicos, tem se difundido desde o final dos anos 1980, mas sobretudo a partir dos anos 2000, grandes obras de referência, como a de Milton Cummings Jr. e Richard Katz, *The patron state: government and the arts in Europe, North America and Japan* (Oxford University Press, 1987); a coletânea de Gigi Bradford, Michael Gary e Glenn Wallach, *The Politics of Culture* (New Press, 2000); o livro de George Yúdice e Toby Miller, *Cultural Policy* (Sage, 2002); as coletâneas de Justin Lewis e Toby Miller, *Critical Cultural Policy Studies* (Wiley-Blackwell, 2002) e de Jim McGuigan, *Rethinking Cultural Policy* (Open University Press, 2004); além de, finalmente, o importante livro de David Throsby, *The Economics of Cultural Policy* (Cambridge University Press, 2010).

³ Utilizamos aqui uma noção de política cultural restrita à atuação do Estado no campo da cultura, baseando-nos em especial na definição da UNESCO, que entende as políticas culturais como “um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado” (UNESCO, 1969, tradução própria). Ainda que reconheçamos a existência (e a legitimidade) de políticas culturais postas em ação por atores não-estatais, adotamos este recorte tendo em vista o objetivo exclusivo de classificar as modalidades de ação do Estado no campo da cultura.

entendimento compartilhado do que define e quais são as modalidades da política cultural. Assim, verifica-se na literatura sobre políticas culturais, uma carência de livros e artigos que organizem e sistematizem o conjunto dessas políticas na sua diversidade de propósitos, conceitos subjacentes de cultura e instrumentos de intervenção e gestão. Como afirma David Hesmondhalgh num artigo muito influente, “muito poucos trabalhos no campo das políticas culturais e dos meios de comunicação se incluem numa teoria da política pública de maneira mais geral.” (Hesmondhalgh, 2005, p. 97). Apesar disso, há algumas iniciativas que buscaram sistematizar o conjunto das políticas culturais e vale a pena discutir essas tentativas pioneiras como ponto de partida para a análise que será desenvolvida.

Podemos dizer que as tentativas de classificar as políticas culturais utilizam duas abordagens distintas: as classificações a partir das ideologias estatais e as classificações por meio das especificidades dos objetivos da política pública. De certo modo, essas abordagens enfatizam aspectos diferentes do objeto: uma, enfatiza a dimensão política e a outra, a dimensão de política pública (reproduzindo a distinção clássica entre *politics* e *policy*). Começaremos este artigo apresentando as tentativas de classificar as políticas culturais por meio dos seus objetivos específicos; em seguida, argumentaremos que a classificação por meio das ideologias estatais é uma matriz sobreposta, cuja contribuição heurística consiste basicamente em apontar variantes de um dos tipos de política pública. No decorrer da exposição e como resultado do processo crítico, propomos uma tipologia das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura.

* * *

Os debates sobre as políticas culturais modernas têm como primeiro marco as conferências da Unesco nos anos 1970, nas quais pouco a pouco foi se consolidando, no plano teórico, uma distinção entre dois tipos de políticas: as políticas de democratização da cultura e as políticas de democracia cultural. As primeiras buscavam ampliar o *acesso* às atividades e aos produtos da cultura da elite, com o objetivo de democratizá-lo. O segundo tipo, então predominantemente “teórico”, buscava, a partir de uma concepção “socioantropológica” de cultura, valorizar e apoiar também as práticas culturais populares (em oposição a apenas as da alta cultura e as da cultura de massa promovida pelos meios de comunicação) (Fabrizio, 1980).

Vemos essa distinção conceitual já plenamente estabelecida na literatura latino-americana dos anos 1980. Assim, por exemplo, na introdução do livro *Políticas Culturales en América Latina*, Néstor García Canclini aponta os diversos paradigmas políticos da ação cultural historicamente presentes no contexto latino-americano, diferenciando neles as

políticas de democratização cultural e de democracia participativa⁴. O primeiro tipo de política consistiria na distribuição e popularização da “alta cultura”, buscando garantir o acesso igualitário dos diferentes indivíduos e grupos aos bens culturais. Segundo Canclini, esse modelo despertou críticas por expressar uma concepção elitista do patrimônio simbólico e uma espécie de imposição paternalista do consumo cultural. Em reação a essas críticas, teria surgido o paradigma da democracia participativa, que teria o intuito de promover o desenvolvimento de todas as culturas, considerando-se os diversos segmentos sociais: “Como não há uma só cultura legítima, a política cultural não deve dedicar-se a difundir só a hegemônica, mas a promover o desenvolvimento de todas as que sejam representativas dos grupos que compõem uma sociedade.” (Canclini, 1987, p. 50)

Na mesma direção, Ezequiel Ander-Egg — em livro de 1987 que discute as políticas culturais dos municípios — adota a distinção entre democratização cultural e democracia cultural na abordagem dos diferentes enfoques das políticas culturais⁵. Para ele, a democratização da cultura teria como finalidade ampliar o acesso do grande público à cultura e à vida artística, sobretudo por meio das instituições e equipamentos culturais. Esse tipo de política se basearia na circulação da produção cultural para toda população e nas práticas de mediação para garantia da acessibilidade ao consumo. Adotando uma distinção semelhante à de Canclini, Ander-Egg concebe a democracia cultural como o paradigma que ampliaria a preocupação com o acesso aos bens culturais para proporcionar o acesso aos instrumentos necessários para um desenvolvimento cultural autônomo, que garantisse a real participação dos indivíduos, grupos e comunidades na realização das atividades culturais: “Se da perspectiva da democratização cultural, como explicamos antes, o direito à cultura significa, antes de mais nada, oferecer a cada pessoa acesso à cultura, da perspectiva da democracia cultural este direito se realiza principalmente fomentando a participação nos processos socioculturais” (Ander-Egg, 1987, p. 47).

⁴ O autor apresenta ainda como paradigmas políticos da ação cultural: o mecenato liberal, baseado em critérios pessoais de gosto e concedido pela burguesia, fundações industriais e empresas privadas; o tradicionalismo patrimonialista, que busca a valorização do patrimônio para coesão social e criação da identidade nacional; o estatismo populista, que coloca o Estado como portador da identidade nacional e atua na identificação entre o nacional e o popular; e a privatização neoconservadora, caracterizada pela supressão da atuação estatal e maior importância dada à iniciativa privada.

⁵ Ander-Egg assume ainda a concepção patrimonial, museológica e artística, que tem como fundamento a preservação do patrimônio e o ensino das artes, e a concepção da difusão cultural, que se baseia na transmissão do patrimônio cultural clássico por meio da ampliação de circuitos de distribuição e o apoio a grupos produtores. Esta última, vale dizer, diferencia-se do paradigma da democratização cultural por não preocupar-se com o acesso do grande público, fortalecendo o consumo da elite e limitando-se a impulsionar o desenvolvimento dos mercados de bens e serviços culturais.

Essa distinção já se encontra inteiramente consolidada na literatura internacional e reaparece no que talvez seja o mais influente texto sobre os tipos de políticas culturais, o artigo de 1996 de Michael Volkerling, “Deconstructing the difference-engine”. Volkerling propõe uma teoria da evolução das políticas culturais com dois momentos principais: um primeiro, que vai do pós Segunda-Guerra até meados dos anos 1960, e um segundo que parte desse período até a chegada do neoliberalismo, nos anos 1980.

O primeiro período seria caracterizado pela adoção de políticas que buscavam universalizar a cultura das classes ilustradas. Essas políticas seriam caracterizadas pela crença de que a alta cultura era um bem público para o qual seria necessário oferecer acesso universal, no escopo dos direitos garantidos pelo Estado de Bem Estar Social. Assim, a política pública passaria a promover uma ação de democratização de bens e serviços culturais geralmente consumidos apenas pela elite. Nas palavras de Volkerling, “o caráter particular da política cultural britânica era derivado dos valores e das preferências culturais da sua classe média com tempo para dedicar ao lazer, assim como do estado de bem estar social do pós-guerra” (Volkerling, 1996, p. 195).

O segundo período se caracterizaria por uma crítica ao elitismo dessa primeira etapa, considerada uma espécie de “paternalismo, que consolidava uma gama de convenções culturais que a nova classe média podia utilizar como emblemas da distinção, sancionada pelo *imprimatur* do endosso estatal.” (Volkerling, 1996, p. 197). Assim, em oposição às políticas de difusão da alta cultura, foram propostas outras que buscavam dar subsídio e acesso a diferentes manifestações culturais no espírito de uma sociedade plural e diversa. Não se trataria mais de dar apoio apenas à cultura de uma determinada classe, mas de distribuir os recursos de apoio estatal para as diferentes modalidades de produção cultural de uma sociedade multicultural⁶.

Em resumo, podemos sintetizar esse consenso a respeito da distinção fundamental das políticas culturais modernas como uma oposição entre, de um lado, a difusão da cultura consagrada e, de outro, a valorização das práticas culturais populares ou comunitárias, como vemos na Tabela 1.

⁶ Além destes dois períodos, Volkerling apresenta ainda outros dois: um período de reação, a partir de 1985, que se caracteriza pela ênfase no mercado e nas parcerias dos governos com a iniciativa privada, e um período de incorporação, que apresentam-se na década de 90 com foco na espetacularização e na glorificação do nacional.

Tabela 1: As políticas clássicas de produção e difusão cultural

Modalidade de política	Conceito de cultura	Objetivo	Instrumentos de intervenção
Políticas de democratização cultural	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas
Políticas de democracia cultural	Cultura como modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

Não por acaso, tanto o texto teórico de Volkerling, como a literatura latino-americana colocam as políticas de difusão de democratização da cultura e as de democracia cultural como os modelos clássicos da ação do Estado no campo da cultura. Esses dois tipos de política visariam a produção e difusão cultural e são o cerne da política cultural na segunda metade do século XX⁷.

No entanto, se tomarmos uma definição padrão de política cultural como a ação sistemática do Estado no campo da cultura, encontramos outras modalidades de política cultural antes do surgimento e do estabelecimento das políticas de produção e difusão. A tipologia que adotaremos, assim, abrange não apenas a distinção entre esses dois tipos de política como também as políticas de identidade e patrimônio e as políticas de intervenção e regulação econômica.

As políticas de identidade e patrimônio aparecem muito antes das políticas contemporâneas de produção e difusão cultural, sendo originárias dos esforços de consolidação dos estados modernos por meio da construção da identidade nacional e da preservação do seu patrimônio cultural. Ainda que grande parte dos autores que trazem uma abordagem histórica das políticas culturais iniciem suas análises no século XX há uma gama de iniciativas estatais anteriores baseadas na criação de instituições voltadas à preservação do patrimônio histórico e à construção da memória nacional, a exemplo de museus, arquivos nacionais e órgãos de preservação.

Esse tipo de política atua no sentido da invenção e institucionalização de tradições que visam, em última instância, estabelecer a coesão social de determinada comunidade (Hobsbawm; Ranger, 2007). No caso em questão, tal comunidade é constituída pelo estado

⁷ Aqui, cabe ressaltar que estes dois tipos de política se desenvolveram em momentos diferentes, tendo o segundo tipo se originado em decorrência das críticas recebidas às políticas de difusão da cultura consagrada. Ambas, no entanto, localizam-se no coração das políticas culturais, ainda que orientadas por paradigmas diferentes: a primeira orientada pelos ideais iluministas de democratização do acesso e a segunda pelas concepções pluralistas de reconhecimento da diversidade e autonomia na produção cultural.

nacional e a estratégia se dá a partir do estabelecimento de práticas rituais ou simbólicas que buscam inculcar valores e normas de comportamento ou que indicam continuidade com relação a um passado comum.

A herança coletiva do passado junto com seus monumentos restaurados se tornam uma forma de validar o presente e se transformam em símbolos da identidade nacional, atuando no sentido da construção e fortalecimento de comunidades políticas imaginadas: as nações (Anderson, 2008)⁸. Para Benedict Anderson, tanto a nacionalidade quanto o nacionalismo são produtos culturais específicos e é nesse sentido que afirmamos que as políticas de identidade e patrimônio contribuem para a sua construção.

Nessa modalidade de política, a atuação do Estado francês constituiu-se como referência internacional — o conceito de patrimônio histórico surge com a Revolução Francesa (Choay, 1992), e é a partir da França que se dissemina para outros países. Nesse tipo de política, o Estado passa a proteger o patrimônio por meio do tombamento e grandes obras e construções adquirem o estatuto de monumentos nacionais. Adicionalmente e com o mesmo propósito são criados os museus históricos, que servem de repositório dos bens culturais representativos da identidade nacional.

As políticas de identidade e patrimônio surgem assim muito antes de outras modalidades de política cultural, uma vez que são uma estratégia adotada como parte da própria construção dos Estados modernos. Isso não significa que essas políticas foram interrompidas após a consolidação dos estados nacionais. Ao contrário, elas foram ressignificadas e permaneceram no rol da atuação do Estado no campo da cultura, evidenciando o caráter cumulativo das políticas de cultura. Assim, se inicialmente o foco das políticas de patrimônio foi a criação dos órgãos de preservação de bens materiais e artísticos nacionais, bem como a construção de monumentos cívicos e lugares de memória, posteriormente essas políticas passaram a valorizar a identidade de diversos segmentos sociais (Arantes, 2007), incluindo as manifestações populares e as múltiplas identidades étnicas e culturais⁹.

Vemos essa mudança, por exemplo, nas políticas de identidade e patrimônio do México. A criação do Museu Nacional Mexicano, no século XIX, é bastante representativo

⁸ Para Anderson, as nações constituem-se enquanto “comunidades imaginadas” na medida em que são criadas e em que, embora haja comunhão entre seus membros, estes não se conhecem.

⁹ Da mesma forma que a crítica do elitismo presente na proposta das políticas de difusão da cultura consagrada deram origem às políticas de democratização da produção cultural, a crítica às políticas de preservação restritas aos bens dos setores dominantes da sociedade brasileira deu origem a um novo tipo de política de identidade, que leva em conta a pluralidade cultural e a diversidade de matrizes étnicas.

de uma política unitária de identidade nacional. Nos anos 1970, essa política é revista com a criação de museus regionais e étnicos que reconhecem a diversidade cultural – uma verdadeira virada comunitária no campo do patrimônio. Como afirma Miriam de Arroyo de Kerriou, “o México é um país multicultural e multiétnico e o museu não pode se omitir quanto às muitas culturas do passado e do presente, às culturas populares, às culturas não privilegiadas, as quais não puderam entrar nos museus estabelecidos ou tradicionais” (Kerriou, 1992, p. 94).

Em resumo, podemos dizer então que há duas outras modalidades de políticas culturais que precedem as políticas de produção e difusão cultural: as políticas de identidade nacional e as políticas de reconhecimento da diversidade.

Tabela 2: As políticas de consolidação da identidade e preservação do patrimônio

Modalidade de política	Conceito de cultura	Objetivo	Instrumentos de intervenção
Políticas de identidade nacional	Cultura como identidade nacional	Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio	Museus históricos nacionais, monumentos cívicos, missões folclóricas de resgate da cultura nacional
Políticas de reconhecimento da diversidade	Cultura como diversidade identitária	Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o Estado nacional	Museus étnicos, patrimônio imaterial

Precedem também as políticas de difusão e produção cultural, as ações do Estado para intervir e regular economicamente o setor cultural: as políticas de indústria cultural que têm origem nos anos 1920-1930 e as políticas de fomento às indústrias criativas, características dos anos 2000.

O primeiro tipo desta terceira modalidade de política tem origem quando a consolidação de um mercado internacional das indústrias culturais — em particular o cinema, o rádio e a indústria fonográfica¹⁰ — concentrou a produção seriada de repertórios simbólicos nos Estados Unidos. Os impactos econômicos e políticos desta concentração geográfica fez com que governos nacionais, desde os anos 1920 e 1930, adotassem políticas de proteção das indústrias culturais nacionais. Essas políticas buscavam tanto garantir o controle nacional da produção e emissão do repertório simbólico, como estimular a produção doméstica. Em outras palavras, tratava-se de uma política pública preocupada tanto com questões político-culturais

¹⁰ A área editorial sempre foi menos internacionalizada devido às barreiras de língua.

como econômicas, derivadas da hegemonia americana no campo das indústrias culturais.

O paradigma mais clássico deste tipo de política é a política de cota do cinema francês, estabelecida originalmente nos anos 1920 como reação à hegemonia adquirida pelos cartéis americanos na produção e distribuição de filmes (Ulf-Møller, 1998). A política francesa, que teve várias versões no decorrer dos últimos 90 anos, se caracterizou por buscar proteger a indústria nacional desta competição considerada predatória tanto da cultura francesa como da sua indústria doméstica. Esse posicionamento da França, conhecido como “exceção cultural” (pois dava um tratamento diferenciado à cultura em relação aos demais setores econômicos), foi depois ampliado para a Comunidade Europeia nos anos 1990, no contexto das disputas em relação ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).

Um segundo tipo de política cultural orientada à intervenção e regulação das atividades econômicas do setor surge posteriormente com a disseminação do discurso sobre a economia pós-industrial. Desde os anos 1960, uma ampla e diversa literatura começou a indicar que a economia industrial estava sendo substituída por uma outra na qual o dinamismo econômico se concentraria nos setores dedicados à comunicação e à manipulação de informações (Bell, 1977; Castells, 2000). Se o processo de geração de valor nas economias capitalistas estava migrando das atividades industriais para as atividades “informacionais” então a cultura, domínio do simbólico, passava a ter grande relevância econômica.

Pelo menos dois movimentos deram origem às novas políticas de intervenção econômica no campo da cultura. O primeiro deles, e talvez o principal, foi a adoção pelo governo inglês de uma política de desenvolvimento econômico para os setores “criativos”, entendidos como o conjunto das atividades econômicas que têm na criatividade e na propriedade intelectual que a protege a principal fonte de geração de valor. Esse novo conceito de “setor criativo”, embora incluísse o setor “cultural” tradicional, ia muito além dele, abarcando também atividades “simbólicas” como a publicidade, o software e a arquitetura.

Essas políticas para economia criativa consistiam basicamente em utilizar instrumentos tradicionais de política industrial de maneira a ampliar a participação do setor criativo no conjunto das atividades econômicas, medidas em termos de participação no Produto Interno Bruto e na geração de empregos (DCMS, 2001). Em seguida, esse tipo de abordagem se disseminou, em parte por estímulo de agências e organismos internacionais (UNCTAD, 2004; European Commission, 2006).

O segundo movimento diz respeito à difusão de uma literatura de proposição de políticas públicas que mostrava a concentração geográfica das atividades “criativas”, seja no que diz respeito às atividades econômicas (Landry, Bianchini, 1995), seja no que diz respeito

à força de trabalho (Florida, 2004). Frequentemente apoiada em estudos sobre a concentração econômica “espontânea” de atividades produtivas (*clusters*) (Porter, 1998; Sunley, 2003), essa literatura sugeria medidas de intervenção do Estado no sentido de fomentar esses processos de concentração geográfica no âmbito local (Oakley, 2006).

Resumindo mais uma vez, as políticas de intervenção e regulação econômica da cultura podem ser classificadas em duas modalidades: políticas de proteção à indústria cultural nacional e políticas de economia criativa.

Tabela 3: As políticas de intervenção e regulação econômica do setor cultural

Modalidade de política	Conceito de cultura	Objetivo	Instrumentos de intervenção
Políticas de proteção à indústria cultural nacional	Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos serialmente	Diminuir o impacto (cultural/ econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional	Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional
Políticas de economia criativa	Cultura como setor de atividade econômica	Fomentar o setor econômico criativo	Incentivos aos setores criativos, formação de <i>clusters</i> , cidades criativas

* * *

Nossa abordagem das políticas culturais aponta, assim, para uma tipologia de três grandes gerações de políticas públicas na área da cultura: uma geração de formação da identidade e preservação do patrimônio, outra de intervenção e regulação econômica e uma última de produção e difusão cultural. Tratam-se de tarefas cumulativamente assumidas pelos Estados nacionais que, no seu desenvolvimento histórico, foram muitas vezes contestadas ou ressignificadas, dando origem a modalidades de políticas específicas. A Tabela 4 sumariza essa classificação.

Tabela 4: Tipologia histórica das políticas culturais

Modalidade de política	Conceito de cultura	Objetivo da política	Instrumentos de intervenção
<i>Políticas de primeira geração: consolidação da identidade e preservação do patrimônio</i>			
Políticas de identidade nacional	Cultura como identidade nacional	Consolidar a identidade nacional e preservar o patrimônio	Museus históricos nacionais, monumentos cívicos, missões folclóricas de resgate da cultura nacional
Políticas de reconhecimento da diversidade	Cultura como diversidade identitária	Reconhecer a diversidade das comunidades que integram o Estado nacional	Museus étnicos, patrimônio imaterial
<i>Políticas de segunda geração: intervenção e regulação econômica do setor cultural</i>			
Políticas de proteção à indústria cultural nacional	Cultura como conjunto de bens simbólicos que podem ser reproduzidos serialmente	Diminuir o impacto (cultural/ econômico) da indústria cultural estrangeira e fortalecer a indústria nacional	Cotas cinematográficas, estímulo fiscal à produção de conteúdo nacional
Políticas de economia criativa	Cultura como setor de atividade econômica	Fomentar o setor econômico criativo	Incentivo aos setores criativos, formação de <i>clusters</i> , cidades criativas
<i>Políticas de terceira geração: difusão e produção cultural</i>			
Políticas de democratização da cultura	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas
Políticas de democracia cultural	Cultura como modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

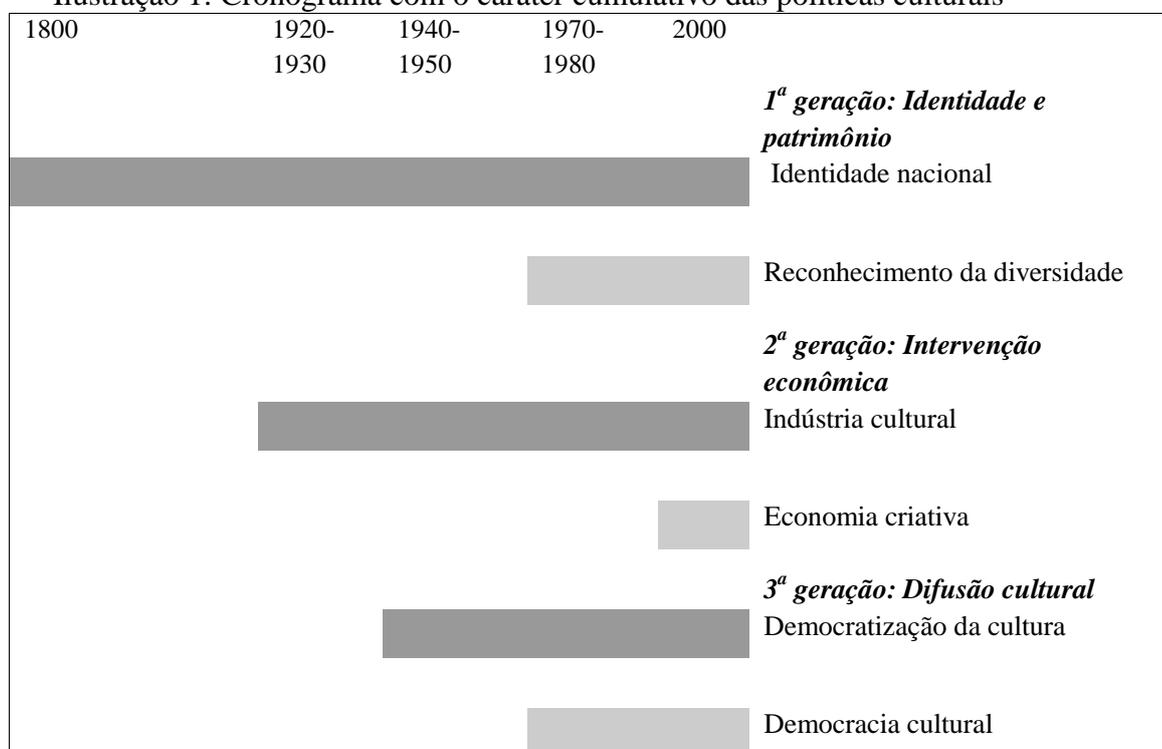
Abordamos as “gerações” de políticas num sentido mais *lógico* do que *cronológico*¹¹.

No modelo que propomos, as políticas públicas de cultura têm as seguintes características: i) têm um desenvolvimento histórico no qual os paradigmas originais são contestados ou ressignificados, dando origem a modalidades diferentes dentro de uma mesma “geração” (*lógica*); ii) essas modalidades de políticas, que são tarefas assumidas pelo Estado, são somadas e não substituídas, dando origem a uma execução simultânea, de maneira cumulativa. Essa última característica se deve tanto à inércia institucional — isto é, ao fato da reprodução institucional regular garantir a permanência das políticas públicas — como à alternância política nas atuais democracias liberais, que dificulta mudanças substanciais bruscas.

¹¹ A numeração das gerações segue uma ordem cronológica de origem. No entanto, como trata-se de um modelo cumulativo, no decorrer do tempo – com a ressignificação das políticas dentro de cada uma das gerações - o conceito de geração cumpre uma função predominantemente lógica.

Para ilustrar essa distinção entre uma geração lógica e uma geração cronológica, podemos tomar as políticas orientadas à regulação econômica das indústrias culturais (da segunda geração). Essas políticas têm sua origem nos anos 1920 e 1930, mas seguem sendo executadas até hoje, com algumas modificações relevantes. Elas são ressignificadas, por exemplo, no contexto das políticas internacionais não-alinhadas dos anos 1960 e 1970 e em alguns países ganham, neste período, mais proeminência do que as políticas de difusão cultural que têm uma origem histórica posterior, a partir de outra matriz lógica. Temos assim um modelo que ressalta a origem cronológica das políticas, mas também sua ressignificação no processo histórico e seu caráter cumulativo. A Ilustração 1 apresenta um cronograma que explicita a relação lógica e cronológica das políticas culturais.

Ilustração 1: Cronograma com o caráter cumulativo das políticas culturais



Essa nossa tipologia, embora apoiada e inspirada em propostas anteriores (Canclini, 1987; Chartrand, McCoughey, 1989; Volkerling, 1996; Bayardo, 2008), busca fazer um tratamento mais sistemático e mais internacional das políticas culturais, além de distinguir as modalidades e gerações dessas políticas das diferentes ideologias estatais que as mobilizam. Ressaltamos nossa opção por classificar as políticas culturais pelas modalidades e gerações porque várias tentativas anteriores de classificação se apoiaram exclusivamente nas diferentes maneiras pelas quais essas políticas foram exercidas por governos portadores de ideologias estatais como o liberalismo, o socialismo, o populismo, o fascismo ou a social-democracia.

Comentamos a seguir alguns autores e suas abordagens quanto às ideologias presentes nas políticas culturais, para então diferenciá-los de nossa abordagem.

José Joaquín Brunner (1985) propõe uma tipologia composta por um modelo leninista, um modelo gramsciano, um modelo goebbelsiano e um modelo toquevilliano de fazer política cultural. O modelo leninista tem como objetivo a consolidação da hegemonia do partido marxista-leninista; o modelo gramsciano, por sua vez, busca mais eficazmente disputar a orientação política das massas; já o modelo goebbelsiano busca a promoção propagandística do regime fascista; e, por fim, o modelo toquevilliano é orientado ao mercado, com graus variáveis de intervenção estatal.

De maneira semelhante, mas tendo como paradigmas apenas as práticas dos países centrais, Harry Chartrand e Claire McCoughey (1989) propõem quatro modalidades de financiamento às artes, atreladas a cada tipo de ideologia estatal: o Estado facilitador americano, o Estado mecenas inglês, o Estado arquiteto francês e o Estado engenheiro soviético. O Estado facilitador buscaria a diversidade por meio da isenção fiscal; o Estado mecenas buscaria a excelência por meio da administração à distância (*arm's lenght*); o Estado arquiteto buscaria o bem-estar social por meio da ação direta do Ministério da Cultura; e o Estado engenheiro buscaria a educação política por meio do controle estatal dos meios artísticos de produção.

Já Marilena Chauí (2006 [1992]), no balanço da sua gestão como secretária de cultura do município de São Paulo, discerne três concepções que orientam a política cultural: a autoritária, a populista e a neoliberal. A política cultural autoritária seria aquela que utiliza a cultura como instrumento justificador dos regimes políticos; a populista seria a que busca a conscientização popular por meio da difusão de uma cultura popular autêntica “corretamente” interpretada pelos órgãos públicos de cultura; por fim, a neoliberal seria aquela que minimizaria o papel do Estado na produção da cultura.

Todos esses autores optam por classificar as políticas por meio das ideologias estatais e as diferentes maneiras pelas quais os objetivos políticos subordinam as políticas culturais. Dessas ideologias, as que parecem ter mais força nas disputas políticas contemporâneas são o liberalismo e as diferentes modalidades da social-democracia. Por esse motivo, nos parece relevante analisar o que os autores que discutimos acima têm a dizer sobre eles. Fazemos essa análise a partir de uma certa generalização da posição de autores que têm perspectivas um pouco diferentes entre si acerca dessas correntes ideológicas:

Liberalismo - O modelo liberal de política cultural caracteriza-se pela ênfase dada aos mecanismos de mercado para o financiamento das ações culturais, sendo classicamente

considerado como o paradigma norte-americano. As políticas vinculadas à perspectiva liberal baseiam-se majoritariamente na concessão de isenção tributária, por meio da qual doadores privados não apenas deduzem os seus impostos como definem o destino do financiamento, exercendo um poder discricionário sobre o que será subsidiado. Chartrand e McCaughey (1989) argumentam que, neste modelo, o Estado se priva de financiar tipos específicos de arte ou manifestação cultural apoiando-se, ao contrário, “nas preferências e gostos das empresas, fundações ou doadores individuais”, que geralmente concentram suas ações em eventos de grande visibilidade de acordo com os padrões da indústria cultural. Para Canclini (1987), essas políticas foram propostas por meio de um discurso que alegava defender a liberdade de criação, supostamente ameaçada pelos monopólios estatais criados pelas modalidades de políticas culturais das ideologias concorrentes “autoritárias”¹².

Social-democracia - As políticas culturais vinculadas à ideologia política social-democrata seguem a perspectiva da garantia de direitos por meio da criação de programas e ações estatais, apresentando-se classicamente por meio de dois paradigmas. O primeiro deles, que tem origem na França, caracteriza-se por apoiar-se em grandes equipamentos culturais geridos diretamente pelo poder público e concentrados na capital da nação. Neste tipo de política, a ação direta do Estado é proeminente e as decisões acerca do direcionamento das políticas são tomadas por burocratas e gestores vinculados aos órgãos públicos — tipicamente um Ministério da Cultura (Chartrand e McCaughey, 1989).

O segundo paradigma é o inglês. Este caracteriza-se pelo apoio às ações culturais e artísticas da sociedade civil, selecionadas em geral por meio de editais públicos e por processos de avaliação por pares (Chartrand e McCaughey, 1989). As decisões concernentes ao destino do financiamento nesse tipo de política cabem portanto a um conselho ou comissão de especialistas, num modelo de gestão conhecido como administração à distância (*arm's length*), havendo variações quanto ao grau de intervenção do Estado na indicação dos mesmos.

Tabela 5: Modelos ideológicos de políticas culturais

¹² Ainda que a origem desse tipo de política remonte à tradição dos sistemas de incentivos fiscais norte-americanos do início do século XX, ele ganha força em outros países sobretudo nas décadas de 1980 e 1990 com a expansão do neoliberalismo.

	Paradigma	Principal instrumento	Objetivo	Justificativa	Relação financiamento público/ mecenato privado
Modelo liberal americano	Sistema de renúncia fiscal	Renúncia fiscal para a doação para fins determinados	Fomentar a diversidade das expressões culturais	Diversidade é garantida pela pluralidade e aleatoriedade do gosto dos doadores (indivíduos, empresas e fundações)	77% mecenato privado (56% indivíduos, 5% empresas, 16% fundações), 23% financiamento público
Modelo social-democrata francês	Ministério da Cultura	Ação direta do Estado	Promover acesso às artes e ao patrimônio cultural e garantir a proteção social dos artistas	Ação direta do Estado permite que cada governo democraticamente eleito promova e democratize, a seu modo, o acesso à cultura	n.d. [predomina financiamento público]
Modelo social-democrata inglês	<i>Arts Council</i>	Administração à distância (<i>arm's length</i>) com revisão por pares para a distribuição de recursos	Promover e garantir acesso à excelência artística reconhecida pelos pares	Administração à distância permite que pares identifiquem sem interferência política onde está a excelência artística	70% financiamento público, 30% financiamento privado (7% empresas, 7% fundações e 16% indivíduos)

Fontes dos dados: Delvainquièrre, J. C.; Dietsch, B. *Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*. Paris, 2009; National Campaign for the Arts. *UK Arts Index*. London: NCA, 2011; National Endowment for the Arts. *How the United States funds the arts*. Washington: NEA, 2007.

Como vemos nesta pequena síntese, as variantes ideológicas podem ser bastante relevantes para o entendimento das políticas culturais. Como constituem uma matriz de classificação diferente e sobreposta à matriz que estamos apresentando, resta a questão de qual abordagem deve ser preponderante — isto é, devemos pensar que temos três grandes modelos ideológicos de política cultural (o liberal, o social-democrata francês e o social-democrata inglês) dentro dos quais temos as políticas com propósitos específicos, ou, ao contrário, devemos pensar que temos seis tipos de política cultural (a de identidade nacional, a de reconhecimento da diversidade, a de indústria cultural, a de economia criativa, a de democratização da cultura e a de democracia cultural) e para cada tipo temos três variantes ideológicas?

Acreditamos que a abordagem que enfatiza os objetivos da política pública deve ser a abordagem preponderante por pelo menos três motivos. Em primeiro lugar, porque ressalta as especificidades das políticas culturais, diferenciando os conceitos subjacentes de cultura, os objetivos e os instrumentos de cada uma delas. Em segundo lugar, por que ainda que cada variante ideológica permita políticas culturais de difusão e produção diferentes, essa variação não pode ser claramente percebida nos outros tipos de políticas. Nas políticas de difusão e

produção, cada uma das ideologias concorrentes se expressa em instrumentos de atuação do Estado: no modelo liberal americano, por meio da renúncia fiscal; no modelo social-democrata francês, por meio da ação direta do Estado em grandes equipamentos ou corpos artísticos públicos; no modelo social-democrata inglês, por meio de editais julgados por especialistas. No entanto, quando examinamos as políticas de identidade e patrimônio ou de regulação e intervenção econômica, essas diferenças não existem ou não são muito marcadas. Por fim, como nas democracias liberais temos sucessão de governos com orientações ideológicas distintas e a inércia institucional predomina, temos, ao final, a existência simultânea dos três tipos ideológicos.

Assim, propomos uma tipologia das políticas culturais (apresentada na Tabela 4) que de certa forma sumariza e sintetiza propostas de classificação anteriores, tanto por meio de abordagens das especificidades da política pública de cultura (Canclini, 1987; Ander-Egg, 1987; Volkerling, 1996; Bayardo, 2008) como das ideologias estatais (Brunner, 1985; Chartrand e McCaughey, 1989; Chauí, 2006 [1992]). Nossa proposta é basicamente orientada às políticas públicas, mas consegue capturar as ideologias estatais mais relevantes, apresentando-as como variantes ideológicas das políticas de produção e difusão cultural (como vemos na Tabela 5). Acreditamos que, com isso, contribuímos para a agenda de pesquisa sugerida por Sculion e Garcia (2005, p. 122) que defende que “a pesquisa em política cultural deve se desenvolver em três áreas interconectadas: a história e historiografia da política cultural; os princípios e estratégias da política cultural; e a [relação da] política cultural com a teoria cultural e os estudos culturais”.

Bibliografia

- Ander-Egg, E. *Política cultural a nível municipal*. Buenos Aires: Humanitas, 1987.
- Anderson, B. *Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- Arantes, A. A. Diversity, heritage and cultural politics. *Theory, Culture & Society*, v. 24, n. 78, 2007. p. 290-296.
- Barbalho, A. et al. *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: Edufba, 2011.
- Bayardo, R. Hacia dónde van las políticas públicas culturales? 1o Simposio Internacional de Políticas Públicas Culturales en Iberoamérica. Córdoba: 2008.
- Bell, D. *O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1977.
- Bennet, O. Cultural policy in the United Kingdom: collapsing rationales and the end of a tradition. *Cultural Policy*, v. 1, n. 2, 1995. p. 199-216.
- Botelho, I. As dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*. v. 15, n. 1, 2000.

- Bradford, G. et al. (ed.) *The Politics of Culture*. Nova Iorque: New Press, 2000.
- Brunner, J. J. Políticas culturales para la democracia. *Material de discusión. Programa FLACSO*. n. 69. Santiago: 1985.
- Calabre, L. Política cultural no Brasil: um breve histórico. In: *Políticas culturais: diálogo indispensável*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.
- Calabre, L. *Políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- Calabre, L. *Políticas Culturais: diálogos e tendências*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.
- Calabre, L. *Políticas Culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itáu Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.
- Canclini, N. *Políticas culturales en America Latina*. Cidade do México: Editorial Grijalbo, 1987.
- Castells, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- Chartrand, H. H.; McCaughey, C. The arm's length principle and the arts: an international perspective - past, present and future. In: Cummings Jr, M. C.; Schuster, J. M. D. (ed.). *Who's to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support*. Nova Iorque: American Council for the Arts, 1989.
- Chauí, M. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.
- Choay, F. *L'allégorie du patrimoine*. Paris: Seuil, 1992
- Coelho, T. *Dicionário Crítico de Políticas Culturais*. São Paulo: Iluminuras, 1997.
- Cummings Jr., M; Katz, R. (ed.) *The patron state: government and the arts in Europe, North America and Japan*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- DCMS. *Creative Industries Mapping Document*. London: Department of Culture, Media and Sport, 2001
- Dubois, V. *La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin, 1999.
- Durand, J. C. Cultura como objeto de política pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 2, 2001. p. 66-72.
- European Commission. *The economy of culture in Europe*. European Commission, 2006.
- Fabrizio, C. Réflexion sur l'évolution de la notion de culture et des concepts liés au développement culturel et aux politiques culturelles depuis 1970. Document de référence. Groupe de réflexion en vue de la préparation de la deuxième Conférence mondiale sur les politiques culturelles. Paris: Unesco, 1980.
- Fernandes, J. R. O. Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil (1838-1937). In: *Seminário Internacional Políticas Culturais: Teorias e Práxis*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2010.
- Florida, R. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books, 2004.
- Guimarães, M. L. S. Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional. *Estudos Históricos*. n. 1, 1988. p. 5-27
- Hesmondhalgh, D. Media and cultural policy as public policy. *International Journal of Cultural Policy*. v. 11, n. 1, 2005. p. 95-109.
- Hosbawn, E.; Ranger, T. (orgs.). *A Invenção das Tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- Kay, W. D. Toward a theory of cultural policy in non-market, ideological societies. *Journal of Cultural Economics*. v. 7, n. 2, 1983, p. 1-24
- Kerriou, M. A. Museu, patrimônio e cultura: reflexões sobre a experiência mexicana. In: Cunha, M. C. P. *O direito à memória: patrimônio histórico e cidadania*. São Paulo: DPH, 1992.

- Landry, C.; Bianchini, F. *The Creative City*. London: Demos, 1995
- Lewis, J.; Miller, T. *Critical Cultural Policy Studies*. Malden: Wiley-Blackwell, 2002.
- Mattos, S. *História da Televisão Brasileira*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- McGuigan, J. *Rethinking Cultural Policy*. Glasgow: Open University Press, 2004.
- Miceli, S. (org.) *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- Moulinier, P. *Les politiques publiques de la culture en France*. Paris: PUF, 1999.
- Mulcahy, K. Cultural policy: definitions and theoretical approaches. *Journal of Arts Management, Law and Society*. v. 35, n. 4, 2006.p?
- Oakley, K. Include Us Out: Economic Development and Social Policy in the Creative Industries. *Cultural Trends*. v. 15, n. 4, 2006. p. 255-273.
- Poirrier, P. *L'État et la culture en France au XXe siècle*. Paris: Le livre de poche, 2000.
- Porter, M. E. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*. v. 76, n. 6, 1998. p. 77-90.
- Prado, E. F. *La política cultural: qué es y para qué sirve*. Gijón: Trea, 1991.
- Rubim, A. A. C. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. *O Público e o Privado*, v. 5, n. 9, 2007a. p. 33-47.
- Rubim, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*. v. 7, n. 13, 2007b. p. 101-112
- Rubim, A. A. C.; e Barbalho, A. (orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.
- Sculion, A.; García, B. What is cultural policy research? *International Journal of Cultural Policy*, v. 11, n. 2, 2005, p. 113-127.
- Sunley, P. Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, n. 3, 2003. p. 5–35
- Throsby, D. *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- UNCTAD. *Creative Industries and Development*. Geneva: 2004
- Ulf-Møller, J. The origin of the french film quota policy controlling the import of american films. *Historical Journal of Film, Radio and Television*. v. 18, n. 2, 1998. p. 167-182.
- UNESCO. *Cultural policy: a preliminary study*. Paris: UNESCO, 1969.
- Urfalino, P. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: La documentation française, 1996.
- Volkerling, M. Deconstructing the difference-engine: a theory of cultural policy. *The European Journal of Cultural Policy*. v. 2, n. 2, 1996. p. 189-212.
- Yúdice, G.; Miller, T. *Cultural Policy*. Londres: Sage, 2002.