

PEDRO RODRIGUES COSTA

pedrocosta@ics.uminho.pt

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

A POLÍTICA CULTURAL ENTRE 2015 E 2023: PRESENÇA E SIGNIFICADO DA CULTURA NOS PROGRAMAS DOS XXI E XXII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS PORTUGUESES

RESUMO

O propósito deste capítulo foi o de comparar, na dimensão das políticas culturais, o programa do XXI Governo Constitucional português, vigente entre 2015 e 2019, e o do seu sucessor, o programa do XXII Governo Constitucional português, vigente entre 2019 e 2023. Ao compararmos a presença da cultura nestes dois documentos estratégicos, encontramos um conjunto de diferenças tanto na forma como no conteúdo de ambos, sendo dignos de destaque três grandes eixos diferenciadores do anterior para o atual programa: uma maior presença da pretensão de promoção da cultura como dimensão estratégica; um maior foco na dimensão da internacionalização da cultura, das artes e dos artistas; e um olhar mais atento sobre as novas tendências da cultura digital e das indústrias criativas. Acreditamos que estas nuances, bem como aquilo que não se alterou significativamente, constituem a base daquilo que serão as linhas gerais para a definição de políticas culturais em Portugal na década 2020–2030.

PALAVRAS-CHAVE

cultura, políticas culturais, governo, programa

MODELOS DE POLÍTICA CULTURAL E GOVERNANÇA

Para Sacco (2011), existe uma dificuldade no relacionamento entre cultura e economia, sobretudo em sociedades que têm a economia como

vetor maior. Esta dificuldade tende a gerar cortes sistemáticos no investimento público do setor cultural, sobretudo em períodos de crise. Ou seja, a “cultura continua a ser entendida como um conjunto de atividades prescindíveis (ou até supérfluas) que não faz parte dos sectores essenciais do quotidiano da sociedade” (André et al., 2014, p. 11).

Esta dinâmica de difícil relação entre economia e cultura poderia ser resolvida se as políticas culturais estabelecessem relação entre atividades culturais e geração de valor acrescentado, ao nível económico e ao nível cultural (Sacco, 2011).

Embora esta linha de argumentação constasse em *Culture 3.0: A New Perspective for the EU 2014-2020 Structural Funds Programming* (Cultura 3.0: Uma Nova Perspectiva Para a Programação dos Fundos Estruturais da UE 2014-2020; Sacco, 2011), a pedido da European Expert Network on Culture e produzido pelo Working Group on Cultural and Creative Industries, em abril de 2011, refletindo as políticas culturais entre 2014 e 2020, Portugal ainda não terá conseguido sair do modelo de cultura 2.0. Ou seja, aquele modelo em que o setor do entretenimento emerge muito associado à ampliação dos tempos de lazer e aos novos consumos da classe média. Este é visto como um setor relevante, mas, ainda assim, é “secundário enquanto atividade económica. Por outro lado, esta mudança lança a ameaça da ‘banalização’ da cultura, o que suscita resistências nos grupos mais conservadores”, procurando desligar a criação artística e cultural das indústrias criativas (André et al., 2014, pp. 11–12).

Uma das provas da existência, em Portugal, de um modelo de cultura do tipo 2.0 é a continuação de grupos de criadores demasiado restritos (na música, na pintura, na escultura e na produção digital; André et al., 2014). Pelo contrário, o modelo de cultura 3.0 pressupõe grande volume de criadores e de distribuidores no setor cultural, com forte relação com as componentes tecnológicas e mercados online (Sacco, 2011, p. 3).

Neste sentido, e como veremos adiante, encontramos no programa do XXII Governo Constitucional português um maior alinhamento político com uma visão de cultura mais próxima do modelo 3.0, preconizado por Sacco (2011). A intenção do programa do XXII Governo Constitucional português é a de pretender uma relação entre cultura e economia tendo por base um conjunto de políticas culturais capazes de estabelecer relação entre atividades culturais e geração de valor acrescentado. De facto, a forte presença do verbo “promover” no seio das palavras mais repetidas neste programa, prova a existência de uma forte associação da cultura à “venda”, ao atingir um “valor acrescentado”.

Não obstante, este excessivo foco da cultura como bem de promoção e de geração de valor económico pode revelar-se perigoso. Na maioria dos casos, a produção cultural não se rege pelos valores e parâmetros habituais da economia (Navarro & Clark, 2012), ideia que encontra também eco na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, s.d.). O foco excessivo na economia, subjugando a cultura, vai contra os vários tratados da União Europeia, sobretudo o mais recente em que se reclama um forte reconhecimento da importância de abordar conjuntamente “as dimensões económica, social e ambiental, preconizando-se um modelo de desenvolvimento que satisfaça as necessidades presentes, sem comprometer as das gerações futuras” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, s.d., para. 3). A tónica na sustentabilidade é evidente, sendo que os modelos de cultura 2.0 e até 3.0 criam insustentabilidades temáticas e estruturais na cultura, na medida em que substituem o valor intrínseco pelo valor económico da produção cultural (Navarro & Clark, 2012; Sacco, 2011).

Neste sentido, as diferenças entre o programa do XXI Governo Constitucional português e o programa do XXII Governo Constitucional português parecem situar-se aí, precisamente na maior capacidade de geração de valor económico, ainda que tal não signifique exatamente a ausência de uma visão sustentável na cultura. Para já, o que este estudo conclui é, pelo menos em intenção, uma convergência maior com o modelo 3.0 de cultura.

METODOLOGIA DO ESTUDO

A análise temática de textos permite “o levantamento das atitudes (qualidades, aptidões) psicológicas aconselhadas ou desaconselhadas, que o leitor deve atualizar ou afastar de modo a poder chegar aos seus fins” (Bardin, 1997/2018, p. 76). Neste sentido, este tipo de análise pressupõe também uma análise da “qualidade” ou da “ausência”. Uma análise cuidada implica a utilização responsável das “ideias do texto no seu espírito” e para isso é necessário “que se lhe consagre tempo” (Quivy & Campenhoudt, 1992/2003, p. 66).

Foi o que fizemos ao analisarmos os dois programas de governo. Partimos dos índices para os textos, percebendo a relevância, o destaque e a articulação do termo “cultura” com todas as partes do discurso. Para isso, fizemos a transposição dos dois programas de governo para o programa NVivo. A análise foi efetuada em dois momentos: um de análise estrutural dos documentos e outro de análise qualitativa.

Para efetuarmos a análise estrutural dos programas, analisamos individualmente cada um dos documentos. Só depois é que comparamos os resultados do ponto de vista estrutural. Em qualquer um dos momentos, a análise estrutural dos programas integrou as seguintes etapas: criação da lista com as 10 palavras mais repetidas em cada documento; criação de nuvens com as 50 palavras mais repetidas por documento, com quatro ou mais letras; contagem das repetições da palavra cultura e palavras similares.

Esta estratégia metodológica permitiu a verificação da maior ou menor presença de elementos de significação (Bardin, 1997/2018). Assim, analisamos: a frequência, com base no postulado de que a importância do registo aumenta com a frequência da aparição; a intensidade, na medida em que a aparição de cada elemento aponta os valores (ideológicos, tendências) presentes e as atitudes; a ordem, na medida em que a ordem de aparição das unidades pode indicar relevância do tema num quadro de inferência; e, finalmente, a coocorrência, isto é, a presença simultânea de duas ou mais unidades de registo numa unidade de contexto. A coocorrência dá conta da distribuição dos elementos e da sua associação (Bardin, 1997/2018).

Finalmente, após a análise das associações entre a palavra e as várias dimensões estratégicas invocadas, elaboramos o esquema Fruchterman-Rei (onde os pontos e as ligações indiciam relações de associação discursiva e de intenções). Desse modo, perseguimos, em função das citações que continham a palavra “cultura”, o esquema de associações ao longo dos dois programas de governo. Este modo de perseguição indicia os caminhos, os objetivos e os contextos discursivos, denotando o significado de cultura e os caminhos explicativos desse significado (Siegel, 1956/1975).

ANÁLISE ESTRUTURAL AOS DOIS PROGRAMAS DE GOVERNO

Os dois documentos em análise — *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)* e *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)* — apresentam estruturas formais diferentes: no primeiro, o documento conta com 262 páginas e com um estilo de paginação pouco económico na medida em que usa um tamanho de letra maior e uma ocupação de página menor; no segundo, o menor número de páginas deve-se sobretudo ao estilo de paginação do texto: letras mais pequenas e maior aproveitamento das páginas, fazendo isso uma diferença no número total de páginas (apenas 194).

O *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)* conta com um total de 69.548 palavras, mais 2.345 palavras do que o *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*.

Esta diferença na forma está também plasmada nos índices. O primeiro conta com oito pontos e um conjunto alargado de subcapítulos: (a) virar a página da austeridade, relançar a economia e o emprego; (b) um novo impulso para a convergência com a europa; (c) um estado forte, inteligente e moderno; (d) prioridade às pessoas; (e) valorizar o nosso território; (f) prioridade à inovação; (g) mais coesão, menos desigualdades; (h) um Portugal global. Já o segundo conta com cinco pontos, sendo o primeiro uma chamada de atenção para a definição de “boa governação” e os restantes quatro pontos focados em quatro desafios estratégicos. A saber: (a) boa governação; (b) 1.º desafio estratégico: alterações climáticas — enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa; (c) 2.º desafio estratégico: demografia — por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade; (d) 3.º desafio estratégico — mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações; (e) 4.º desafio estratégico: sociedade digital, da criatividade e da inovação — o futuro agora: construir uma sociedade digital.

A diferente organização da estrutura nos dois programas aponta para focos estratégicos diferentes e contingências diferentes. Primeiro, porque o *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)* tinha como objetivo, por parte da designada “geringonça”¹ que viria a dar aval à sua constituição, uma viragem face ao XX Governo Constitucional (2011–2015), o que desde logo condiciona a organização das ideias e das prioridades. Isso é passível de ser constatado no primeiro ponto do programa do XXI Governo Constitucional, intitulado “i. virar a página da austeridade, relançar a economia e o emprego”. Esse primeiro ponto, que é sobretudo aquilo que uniu os partidos que formaram a geringonça (Partido Comunista Português, Partido Ecologista “Os Verdes”, Bloco de Esquerda e Partido Socialista, sobretudo), vai desde logo criar um conjunto de pontos subsequentes, e que se devem à diferente contingência política, cultural e económica instalada no país.

De modo diferente, o *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)* é um programa que acontece num contexto em que já não existe um acordo formal entre os partidos da geringonça. Como tal, e mais do que fugir a um passado político limitado pela ação da intervenção externa em Portugal, nota-se claramente o gizar de uma estratégia de consolidação, o aperfeiçoamento e a implementação de políticas mais de acordo com a atual contingência económica, política e cultural: a presença da sociedade

¹ Geringonça significa qualquer coisa ou qualquer ideia engendrada de improviso e que tende a funcionar com dificuldade (Priberam, s.d.). Este nome foi utilizado pelos críticos do XXI Governo Constitucional português, para depreciar a solução governativa que incluía acordos inéditos entre Partido Socialista, Bloco de Esquerda, Partido Comunista Português e Partido Ecologista “Os Verdes”.

digital, da inovação e da criatividade como um dos desígnios estratégicos; a questão das alterações climáticas como uma das maiores preocupações; e o combate à desertificação, à redução demográfica e à desigualdade como vetores também primordiais.

Ora, é dentro deste quadro de diferentes contingências que se opera a comparação às políticas culturais e à presença da cultura nos programas de governo.

AS PALAVRAS MAIS REPETIDAS NOS DOIS PROGRAMAS

Quando comparamos a lista das palavras mais repetidas em ambos os programas, encontramos muitas semelhanças, mas também diferenças assinaláveis.

Ao listarmos até 10 as palavras mais repetidas, encontramos no *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)* uma forte insistência nas palavras “mais”, “governo”, “programa”, “social”, “políticas”, “serviços” e “públicos” (Figura 1).

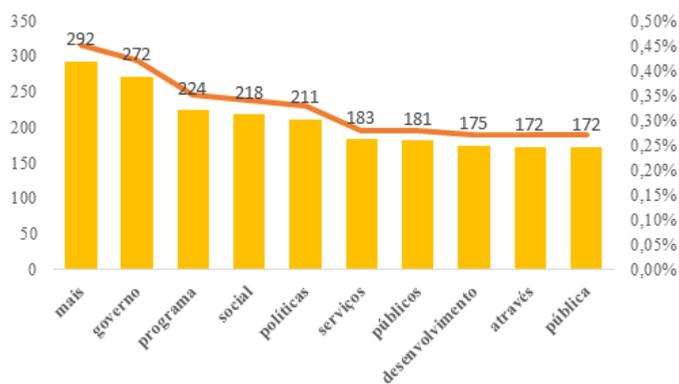


Figura 1 As 10 palavras mais repetidas no Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)

De igual modo, ao listarmos as 10 palavras mais repetidas, encontramos no *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)* as mesmas palavras a repetir insistência alta, como “mais”, “serviços”, “públicos”, “governo”, “programa” e “social” (Figura 2).

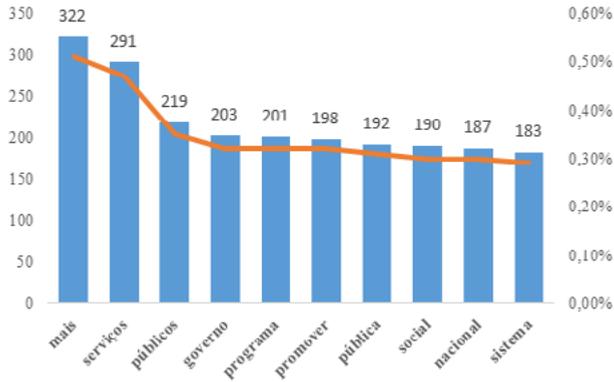


Figura 2 As 10 palavras mais repetidas no Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)

Entre os repetentes, encontramos o decréscimo dos termos “governo” (menos 69 vezes), “programa” (menos 43 vezes) e “social” (menos 28 vezes); e o crescimento dos termos “serviços” (mais 108 vezes), “públicos” (mais 38 vezes) e “mais” (mais 30 vezes).

Entre as novidades nas 10 mais repetidas, constam as palavras “promover” e “pública”; e nas ausências consta a palavra “políticas”, que no primeiro caso tinha 211 repetições (Figuras 1 e 2).

A aparição do verbo de ação “promover”, que pode ser visto na nuvem de 50 palavras como o verbo com maior preponderância (Figuras 3 e 4) revela uma das maiores diferenças de paradigma político e, tal como veremos adiante, também se irá refletir na operacionalização e na articulação da cultura e das políticas culturais.

DIFERENÇAS NAS QUANTIDADES E NA DIMENSÃO ESTRATÉGICA DA PALAVRA “CULTURA”

Depois de analisarmos todas as palavras similares, como “culturas”, “culturais” ou “cultural”, percebemos que estas desviam o sentido do conceito que aqui estamos a tratar. Tendem a aparecer associadas a expressões como “culturas agrícolas” e “eventos culturais”, ou então no interior de expressões com contextos discursivos mais amplos, como “desenvolvimento económico, social e cultural”. Assim, isolámos a palavra “cultura”, conseguindo perceber o conceito e o modo como este se articula com a política em geral e as políticas culturais em particular.

De modo isolado, a palavra “cultura”, no documento do programa do XXI Governo Constitucional, aparece mencionada 56 vezes num total de 69.548 palavras (0,0008%). Já no caso do documento do programa do XXII Governo Constitucional, a palavra “cultura”, de modo isolado, aparece mencionada 45 vezes num total de 67.203 palavras (0,0007%).

No programa do XXI Governo Constitucional, a palavra “cultura” aparece apenas uma vez no índice, no Ponto 4 (“prioridade à inovação”), no interior do subtítulo número dois — “Investir na cultura, democratizar o acesso”. A este subtítulo estão reservadas 10 páginas (entre as páginas 197 e 207 do documento).

No programa do XXII Governo Constitucional, a palavra “cultura” aparece também uma vez no índice, no ponto 5 (“4.º desafio estratégico: sociedade digital, da criatividade e da inovação – O futuro agora: construir uma sociedade digital”), mas desta feita com o Subtítulo 3 denominado precisamente “cultura”. A este subtítulo estão reservadas sete páginas (entre as páginas 185 e 192 do documento), portanto menos três do que no documento do programa do XXI Governo Constitucional.

A PALAVRA E O SIGNIFICADO DE CULTURA NO *PROGRAMA DO XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL (2015-2019)*

No programa do XXI Governo Constitucional, a primeira aparição, após o já referido índice, acontece em local estratégico, uma vez que consta no terceiro tópico dos quatro objetivos essenciais do programa de governo, inserido na seguinte frase: “relançar o investimento na Ciência, na Inovação, na Educação, na Formação e na Cultura, devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 5).

Se o conceito de cultura apareceu na página 5 como uma das dimensões de necessidade de maior investimento, já nas páginas 21, 55, 70, 96, 114 e 186, a palavra “cultura” aparece como um agrupador de conjuntos, ou seja, de um modo utilitário e instrumental. Não se trata de “cultura” como conceito estratégico, mas de cultura como qualquer coisa a agrupar num conjunto em que é necessário investir. Eis alguns exemplos dessa intenção: “promover a cultura empreendedora nos jovens por meio da introdução de módulos ou cursos de empreendedorismo nas escolas públicas” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 21); “avaliação da possibilidade de uma inovação radical da cultura processual civil, com um regime de processo civil piloto reduzido a normas básicas e que permita a gestão dinâmica do processo pelo juiz” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 70); “o futuro de Portugal constrói-se também com mais conhecimento e mais cultura científica” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 182); “o reforço da cultura científica e do ensino das ciências, por meio de financiamentos competitivos com avaliação por pares” (Governo da República Portuguesa, 2015, p. 211); “é fundamental promover uma cultura para a cidadania, para a igualdade e para os direitos” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 241). Além disso, são adiantadas outras intenções de ação sobre a cultura. Nomeadamente:

um plano de ação para uma cultura de defesa que se enquadrará no Dia da Defesa Nacional e envolverá escolas, autarquias e associações, valorizando os recursos próprios da Defesa e das Forças Armadas (museus, laboratórios, bibliotecas, arquivos, bandas musicais, equipamentos desportivos, monumentos, revistas, jornais e sítios na Internet) em articulação com os setores da educação, ciência, cultura, desporto e turismo. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 55)

Criar o Conselho Nacional de Saúde no sentido de garantir a participação dos cidadãos utilizadores do SNS na definição das políticas, contando com a participação das autarquias e dos profissionais, bem como de conselhos regionais e institucionais, como forma de promover uma cultura de transparência e prestação de contas perante a sociedade. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 96)

Na Página 89, o termo “cultura” aparece como uma das várias dimensões de serviço público que os municípios portugueses devem garantir:

os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade,

pelo que será alargada a sua participação nos domínios da educação, da saúde, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 89)

Posteriormente, a palavra “cultura” aparece associada à estratégia do Serviço Nacional de Saúde (SNS), como uma dimensão que surge em articulação: o SNS “deve fazê-lo indo ao seu encontro na família, na escola, no trabalho, na comunidade, na cultura e no lazer, criando um ambiente favorável à promoção e defesa da saúde” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 95).

Se o verbo de ação está muito presente no programa do XXII Governo Constitucional, tal não significa que no programa do XXI Governo Constitucional não estivesse presente. Encontramos com referência direta à cultura como *objeto* de promoção cinco citações ao longo de várias temáticas: “incluir todos os portugueses na estratégia de desenvolvimento económico e social do País, para além da promoção da língua e cultura portuguesas junto das nossas comunidades emigrantes, diversas medidas podem ser importantes” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 124); “estudar e desenvolver novos produtos que aliem a tradição e a inovação, criando um tipo de riqueza enraizado nos territórios e que promovem os materiais, recursos, cultura e imagem nacionais” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 157); “o governo assume igualmente uma estratégia concertada de disseminação interna e promoção internacional da Cultura portuguesa capaz de reforçar a imagem externa da riqueza patrimonial e do dinamismo criativo de Portugal” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 198); “no tocante à defesa e promoção dos vários interesses económicos nacionais, bem como ao prestígio da cultura e da língua portuguesas (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 246). Finalmente,

estudar e reformar as programações da RTP Internacional, da RTP África, da RDP Internacional e RDP África para que sirvam os interesses estratégicos de projeção da língua, da cultura e economia portuguesas, estimule o sentido de pertença das nossas comunidades espalhadas pelo mundo e promova os laços com os povos dos países da CPLP e que promova a circulação de programas originais da CPLP nos respetivos países e em mercados terceiros. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 254)

Relativamente à questão do acesso à cultura, importa salientar que apenas encontramos uma menção à palavra cultura nesta temática, inserida no subtema “promover um transporte público de qualidade”: “através

de uma mobilidade mais inclusiva pretende-se fomentar a coesão social, maximizando a acessibilidade de todos os cidadãos, sem exceção, reduzindo assim as desigualdades de oportunidades no trabalho, na educação e no acesso à cultura” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 192).

Sobre a relação entre “cultura” e “turismo”, encontramos neste documento também apenas uma menção direta à colaboração entre as duas dimensões: “valorizar o património natural e cultural como fator diferenciador do Destino Portugal, desenvolvendo conteúdos visitáveis e colocando-o ao serviço dos cidadãos, num contexto de colaboração efetiva entre Cultura e Turismo” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 221).

Uma das dimensões em que também se fez notar bastante a presença da palavra “cultura” foi na articulação entre esta e as comunidades portuguesas, aparecendo mencionada cinco vezes e como “o cimento que une Portugal e as comunidades”. A saber: “o governo irá desenvolver a integração no país de acolhimento, assim como o apoio social, a cultura e as artes ou ainda o desporto; fomentar atividades intergeracionais (cultura, desporto, etc.) e a transmissão intergeracional” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 261),

a nossa cultura é o cimento que une Portugal e as comunidades de forma profunda. Intensificar o intercâmbio entre Portugal e as comunidades no domínio das artes e da cultura, quer através da itinerância de exposições e espetáculos, quer reconhecendo e valorizando os artistas portugueses e luso-descendentes; (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 260)

Os portugueses residentes no estrangeiro encontram aqui uma plataforma de interação com os outros membros da comunidade e é através dela que participam ativamente no apoio à integração no país de residência, mas igualmente na preservação e transmissão da cultura do país de origem. Neste quadro, uma atenção particular deve ser dada à juventude e à preservação de um elo com as segundas gerações. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 261)

Na articulação do conceito de cultura com as políticas culturais em geral, foi dito que “investir na Cultura significa, por isso, investir numa sociedade com qualificações elevadas onde fermenta criatividade, que gera obras e atividades inovadoras, que estabelece e renova padrões exigentes de qualidade, condições vitais para a competitividade na era atual” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 181).

Este documento parte do princípio de que o Estado não deve ser criador, mas antes propiciador de condições e ao mesmo tempo uma garantia para que a criatividade apareça e se estimule:

as políticas culturais são igualmente críticas para o desafio da inovação. Ao Estado não compete ser ele próprio criador mas propiciar e garantir as condições para que a criatividade possa acontecer, para que as estruturas que a acolhem e difundem cumpram o seu papel, estimulando a curiosidade e promovendo a cidadania. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 181)

Nas 10 páginas destinadas à cultura através da estrutura do índice, percebemos que existe uma crítica aos últimos anos de governação, tendo esses “efeitos combinados [sido] devastadores”:

o setor público da cultura sofreu nos últimos anos efeitos combinados devastadores: uma tutela politicamente irrelevante, esvaziada de competências e incapaz de assegurar uma política interna coerente ou uma articulação interdepartamental eficaz com as restantes áreas da governação. Estes resultados negativos foram ainda ampliados por uma suborçamentação dramática, uma política precipitada de fusões institucionais que conduziu à desestruturação de organismos, uma redução cega de quadros e uma ausência generalizada de estratégia a médio e longo prazo. A crise económica veio agravar esta realidade que se traduziu num desperdício do enorme potencial criativo, social e económico que este setor representa para o país. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 197)

Neste sentido, o XXI Governo Constitucional via na cultura “um pilar essencial da Democracia, da identidade nacional, da inovação e do desenvolvimento sustentado” (XXI Governo Constitucional 2015, p. 197). Entendia, desse modo, a cultura como “como fator essencial de inovação, qualificação e competitividade da economia”, sendo esses “aspectos fundamentais da ação do governo” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 197).

Assim, no setor público da cultura, o programa do XXI Governo Constitucional assumia como prioridades as seguintes:

reestruturar o setor, dotando-o de modelos orgânicos flexíveis e eficazes adequados à especificidade da sua missão; desconcentrar as competências de tutela patrimonial e de apoio à criação; estimular o trabalho em rede entre Administração Central e Local e entre os agentes públicos e a

sociedade civil; e redefinir as regras e procedimentos de concessão de apoios. Para tal, será reestabelecida uma tutela ativa e consistente que se possa afirmar como parceiro e dinamizador desse esforço coletivo e como interlocutor credível dos produtores e criadores. Esta prioridade política implica um compromisso de consolidação progressiva, ao longo da legislatura, dos meios orçamentais atribuídos ao setor da Cultura, mas também a implantação de mecanismos de gestão integrada dos recursos financeiros das demais áreas governativas com incidência no setor e a otimização do uso dos fundos comunitários disponíveis para este efeito. (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 197)

Para tal, entendia “o reforço das artes e humanidades” como componente nuclear de todo o sistema educativo, a afirmação do serviço público de média como instrumento privilegiado da política cultural e a “dignificação dos profissionais da Cultura” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 198).

Tal postura tinha como objetivo “imprimir um caráter transversal à política cultural e desenvolver o trabalho em rede entre a administração central e local”, integrando “o audiovisual, imprensa, rádio e novos média na esfera da Cultura”, reforçando “a articulação e melhor operacionalização das linhas de financiamento e apoios à cultura”, e também autonomizando “as áreas da política internacional de língua e cultura Portuguesas e da cooperação, dos museus e património e dos arquivos e bibliotecas”, garantindo soluções que “consagrem a especificidade da respetiva gestão e que evitem a mera fusão acrítica de assuntos e competências” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 199).

Neste sentido, o documento propunha uma ação de educação “para uma cultura mais participada e acessível”, com uma abordagem integrada que mobilize os canais tradicionais de comunicação e transmissão de conhecimento e conteúdos (ensino obrigatório, serviço público de média e novas plataformas digitais; XXI Governo Constitucional, 2015, p. 200).

Além disso, este documento pensa no benefício da cultura através da ação de “preservar, valorizar e divulgar o património material e imaterial,” concretizando “projetos que importem mais-valias para a cultura, o património, a economia e o turismo” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 202). Neste sentido, a ideia é a de “promover uma maior valorização económica da atividade cultural e artística e lançar um programa de investimento para a recuperação do património histórico” e “valorizar e dignificar autores e artistas e divulgar os criadores nacionais em Portugal e no estrangeiro” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 204).

A figura 5 permite uma sistematização dos três grandes significados de cultura inscritos no documento do programa do XXI Governo Constitucional.

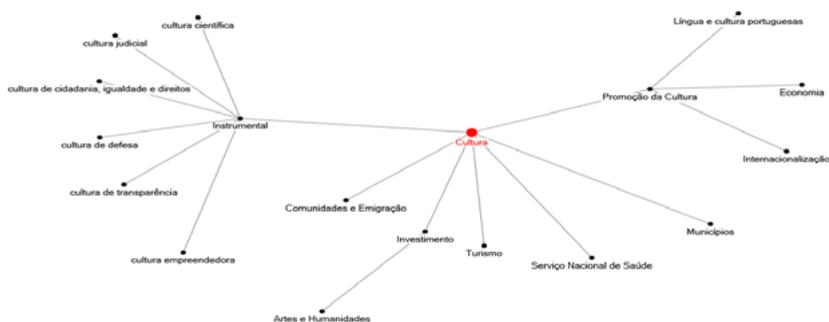


Figura 5 Esquema Fruchterman-Rei da palavra e do significado de cultura no Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)

A PALAVRA E O CONCEITO DE CULTURA NO PROGRAMA DO XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2019-2023)

A primeira aparição, após o índice, acontece na secção “uma melhoria da qualidade e da eficiência da despesa e da gestão públicas”, no último tópico das cinco melhorias de eficiência e gestão de despesa. Ainda assim, trata-se de uma menção também do tipo instrumental: “para continuar nesta senda, os mecanismos de monitorização e controlo, por exemplo os Planos de Atividades e Orçamento e o papel ativo dos conselhos fiscais, serão mais potenciados porque criam uma cultura de responsabilização de todos os atores” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 7).

Depois disso, a segunda aparição é no subtítulo “I.II.1. O acesso aos serviços públicos no centro das prioridades”, onde é mencionada a necessidade de prestação de serviços coletivos em diferentes áreas e em que a cultura é uma dessas:

é fundamental proceder à otimização da gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da saúde, educação, cultura, serviços sociais e de índole económica e associativa, assegurando níveis adequados de provisão de bens e serviços públicos, potenciando as ligações rural- urbano. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 14)

De modo semelhante ao documento anterior, o programa do XXII Governo Constitucional utiliza em muitos casos o termo “cultura” de modo instrumental, referindo-se à necessidade de investir em *culturas* para “promover uma cultura de humanização dos serviços de saúde, com especial cuidado com a qualidade do atendimento, a privacidade e o respeito” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 22); “cometer ao Instituto de Defesa Nacional o aprofundamento do Referencial para a Educação, com vista a desenvolver e implementar um Plano Nacional de Ação para uma Cultura de Defesa para a Segurança e a Paz” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 45); “fomentar junto dos docentes a utilização do Referencial de Educação para o Risco (RERisco), de modo a sensibilizar a comunidade educativa para o desenvolvimento de uma cultura de prevenção” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 80); “sinalizar tal prioridade e dar passos de relevo para aumentar esta margem, fomentando uma nova cultura empresarial de gestão dos tempos de trabalho” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 106) e gerar “igualdade de género no emprego, nos salários e nas condições de trabalho: é fundamental reforçar os meios e instrumentos de promoção da igualdade, bem como tornar transversal uma cultura neste sentido” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 128). Além disso, foram ainda anunciadas as intenções de

fomentar o equilíbrio entre as expectativas dos profissionais de saúde e as necessidades de saúde dos cidadãos, investindo numa cultura de organização dos serviços públicos que privilegie as preferências dos utentes e dê a conhecer à população as funções e a forma de trabalho dos profissionais de saúde. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 21)

Desenvolver instrumentos didáticos que potenciem uma maior sensibilização perante as questões da identidade de género e da orientação sexual em meio escolar, com vista a promover uma cultura de igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, combatendo estereótipos nas escolas e nas práticas pedagógicas. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 134)

Para o reforço e a diversificação da oferta cultural, cumprir implementar uma cultura digital comum que potencie mais e diferentes criadores e públicos, promovendo a visibilidade, a capacitação e o acesso às artes e ao património através de experiências inovadoras e envolventes. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 191)

No que concerne à presença do verbo “promover” na lista das 10 palavras mais repetidas, nota-se, em comparação com o programa do XXI Governo Constitucional, uma relação mais forte entre a intenção de promover e a cultura. São mais numerosas as referências diretas a esta associação. Seguem alguns exemplos: “promoção da internacionalização da nossa economia e da nossa língua e cultura” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 38); “criar uma plataforma nacional para a partilha de conteúdos e de roteiros, dando visibilidade à diversidade da oferta em todo o território, concretamente quanto à natureza, património, cultura, tradições, gastronomia, vinhos e eventos” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 164); “promover a internacionalização, a difusão e a exportação da cultura portuguesa, com apoios à presença dos agentes e bens culturais em eventos tidos por estratégicos no estrangeiro e no quadro das relações bilaterais e multilaterais na área da Cultura” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 190); “promover o cinema português e o setor do audiovisual como áreas estratégicas da cultura e da economia nacional, envolvendo todas as entidades e agentes, nacionais e internacionais, com metas e objetivos calendarizados” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 190); “consolidar os programas de apoio à tradução e edição das áreas governativas da Cultura e dos Negócios Estrangeiros, para a prossecução de objetivos estratégicos comuns” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 190); “divulgar os fundos de financiamento da União Europeia disponíveis para a internacionalização e promoção da Cultura, nomeadamente através da criação de um balcão de informação de apoio aos agentes culturais” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 190); e “divulgar e promover internacionalmente a língua e cultura portuguesas” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 42).

Uma outra associação que se mantém é a relação com imigrantes e emigrantes. Na perspetiva dos imigrantes, é mencionada a questão do acesso à cultura: “são fundamentais políticas focadas na promoção da igualdade e na transformação de imigrantes permanentes em novos cidadãos portugueses, com acesso aos serviços públicos e à cultura nacional” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 118). Na perspetiva dos emigrantes, é referida a importância da articulação de projetos nos países de acolhimento, estando o setor da cultura a par da economia, da ciência e do turismo: “lançar, com os países de acolhimento, projetos que permitam aos emigrantes e lusodescendentes desenvolver em Portugal projetos inovadores no domínio da economia, ciência, cultura e turismo” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 119).

A par destas duas dinâmicas, é mencionada a importância do ensino do Português e da cultura portuguesa de modo a “dar prioridade ao ensino da língua portuguesa, a cidadãos nacionais e estrangeiros, através de conteúdos digitais centrados no ensino do Português e da cultura portuguesa, os quais devem ser ministrados através de conteúdos multimédia e ensino à distância” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 181).

Relativamente às sete páginas destinadas exclusivamente à cultura, são descritas linhas gerais do que consideram ser a cultura e porque é que devem agir, como por exemplo “a cultura é viva”, “a cultura é futuro” ou “a cultura deve ser inclusiva e envolvente”. A saber:

porque a cultura deve ser inclusiva e envolvente, promoveremos políticas de acessibilidade e participação alargada de públicos e a sua ligação às instituições, às obras e aos criadores.

Porque a cultura é viva, o Governo irá promover a fruição ativa do património cultural através do desenvolvimento alargado do princípio da experiência. Um país que acredita na força simbólica e no potencial económico da experiência da cultura é um país que permite a cada indivíduo sentir-se especialmente conectado com a sua herança cultural.

Porque a cultura não se esgota no seu valor histórico, mas é também um veículo transformador da sociedade e dos territórios e encerra um potencial económico significativo, promoveremos políticas de sustentabilidade, investimento, inovação e coesão social e territorial.

Porque a nossa cultura é não só um valor para os portugueses, mas também uma base para o diálogo entre Portugal e o resto do mundo, promoveremos políticas de difusão, internacionalização e promoção dos agentes e dos bens culturais portugueses.

Porque a cultura de um país tem na sua língua um dos seus fundamentos e a língua portuguesa é património comum a vários países, o Governo vai intensificar o contacto entre as diversas culturas que se expressam em português, através de projetos que testemunhem esta herança partilhada.

Porque a cultura é futuro, deve ter acesso às mudanças tecnológicas, sociais, económicas e ambientais. Por isso, serão implementadas estratégias transversais, programadas e adequadas às transformações do país e do mundo. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 185)

Após esta reflexão, que mistura partes do conceito de cultura como forma de justificar a intenção, são mencionados os equipamentos patrimoniais e a sua importância na valorização da cultura pelo país, é referida a importância das artes como agentes de mudança social e territorial, é mencionada a importância das transformações impostas pelo digital e pelas indústrias criativas e é referida, mais uma vez, a importância da promoção internacional das artes e da língua portuguesa. Seguem trechos exemplificativos: “criar novas rotas e itinerários culturais para percorrer o património cultural e equipamentos de cultura pelo país, tendo em vista desenvolver o potencial e a competitividade dos territórios” (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 187);

promover a igualdade de género no setor da cultura e indústrias criativas e conferir às mulheres artistas a visibilidade e reconhecimento devido pelo seu papel na cultura e história das artes em Portugal, designadamente estabelecendo incentivos à paridade no âmbito dos apoios públicos da cultura e realizando atividades de programação dedicadas às criadoras e artistas portuguesas ao longo da história e da contemporaneidade. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 189)

Reforçar a presença e a articulação dos organismos públicos da Cultura no âmbito da CPLP, da OEI e da UNESCO, com o objetivo de divulgar as boas práticas nacionais e facilitar o desenvolvimento e a concretização de projetos de cooperação internacional na área da Cultura. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 190)

Através da análise de tendências, que permita a definição de políticas públicas de cultura sustentáveis, o Governo irá:

Mapear as transformações e tendências presentes e futuras com impacto nas diferentes áreas culturais e indústrias criativas, tendo como objetivo antecipar medidas de política pública para a proteção e promoção das atividades

culturais e criativas, com vista a aumentar o seu peso no PIB e a desenvolver modelos sustentáveis de crescimento;

Implementar a Conta Satélite da Cultura;

Aumentar, de forma progressiva, a despesa do Estado em Cultura, com o objetivo de, no horizonte da legislatura, atingir 2% da despesa discricionária prevista no Orçamento do Estado. (XXII Governo Constitucional, 2019, p. 191)

Em jeito de síntese, a palavra e o significado de cultura no programa do XXII Governo Constitucional estabelecem forte associação para com o uso instrumental, servindo assim para agrupar dimensões estratégicas como a língua, o cinema e o audiovisual, os financiamentos da União Europeia e as dinâmicas de promoção dos territórios, nacional e internacionalmente (Figura 6).

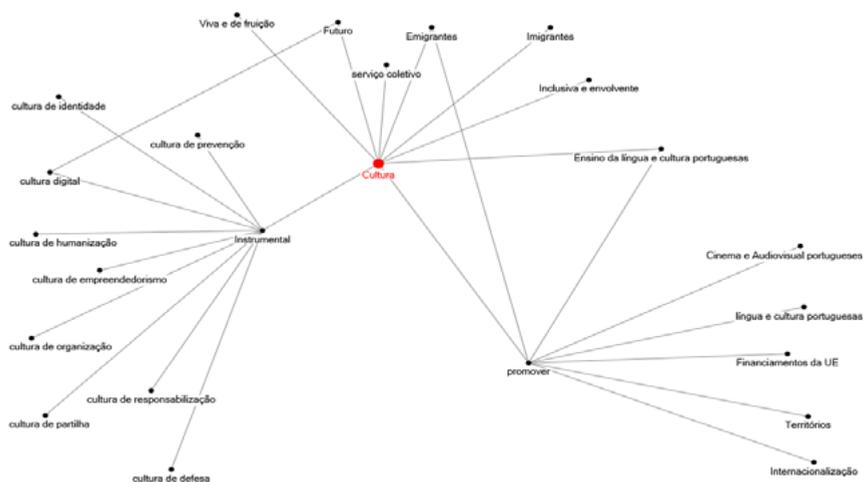


Figura 6 Esquema Fruchterman-Rei da palavra e do significado de cultura no Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)

DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Uma comparação de programas de governo implica um olhar atento à contingência, quer dizer, à relação entre o projeto escrito e as dimensões temporais: passado, presente e futuro. Se o programa do XXI Governo Constitucional português foi um programa gizado com um acordo

tripartido focado sobretudo no “virar a página da austeridade” e com “prioridade nas pessoas” (XXI Governo Constitucional, 2015, p. 2), seria lógico um maior investimento que tivesse como foco também a dimensão cultural. Porém, o sentido foi o de ir ao encontro de um tempo anterior, recuperando o tempo anterior ao da austeridade.

Não obstante, o programa do XXI Governo Constitucional repetiu mais vezes a palavra cultura, dando-lhe um carácter mais transversal. Pelo contrário, o programa do XXII Governo Constitucional, conferiu um carácter mais instrumental ao termo “cultura”, mas também uma maior articulação com a estratégia de promoção. Se entre 2015 e 2019 se pretendia resgatar a cultura para níveis semelhantes aos do período pré-austeridade, entre 2019 e 2023 parece assumir-se a cultura como um desígnio estratégico associado à promoção de Portugal, das suas comunidades e dos seus territórios.

Tal como é possível observar na Tabela 1, onde são colocados frente-a-frente os subtítulos no interior da secção destinada à cultura, existem três dimensões muito mais presentes na estratégia do programa do XXII Governo Constitucional: a internacionalização, a cultura digital e as novas tendências culturais e das indústrias criativas (também focadas na componente digital e tecnológica). Pelo contrário, nota-se a ausência de um subtítulo indicativo da aposta na “educação para a cultura”, que, nesse caso, está mais espalhada na dimensão da promoção da “língua e cultura portuguesas” (mencionada várias vezes ao longo do texto).

| <i>PROGRAMA DO XXI GOVERNO (2015-2019)</i> | <i>DIMENSÕES DE CORRESPONDÊNCIA</i> | <i>PROGRAMA DO XXII GOVERNO (2019-2023)</i> |
|--|---|--|
| Imprimir um carácter transversal à política cultural e desenvolver o trabalho em rede entre a administração central e local | Carácter transversal | Renovar a aposta na Cultura |
| Educar para uma cultura mais participada | Educar para a cultura | ----- |
| Preservar, valorizar e divulgar o património material e imaterial | Valorizar património: material e imaterial | Valorizar os museus, os monumentos e o património cultural: uma causa de todos |
| Promover uma maior valorização económica da atividade cultural e artística e lançar um programa de investimento para a recuperação do património histórico | Apoiar artes e artistas | Apoiar as artes como agentes de mudança social e territorial |
| Valorizar e dignificar autores e artistas e divulgar os criadores nacionais em Portugal e no estrangeiro | | |

| | | |
|--|---|--|
| ----- | Internacionalização | Internacionalizar as artes e a língua portuguesa |
| ----- | Digital, inovação e indústrias criativas | Fomentar a transformação digital, a inovação e as indústrias criativas |
| ----- | Atentar às tendências | Criar novos futuros – transformações e tendências nas áreas culturais e indústrias criativas |
| Assegurar as liberdades de expressão e informação dos órgãos da comunicação social | Comunicação social | Garantir o acesso dos cidadãos à comunicação social |

Tabela 1 *Correspondências e diferenças entre os subtítulos da secção destinada à cultura nos dois programas de governo*

Em intenção, nota-se, claramente, a força do digital, das novas tecnologias e das novas tendências culturais na estratégia da cultura e da sua promoção.

Em tempos de preparação do novo quadro comunitário de apoio, acreditamos fielmente que estas nuances, bem como aquilo que não se alterou significativamente de um programa para o outro, constituirá a base daquilo que serão as linhas gerais para a definição de políticas culturais em Portugal na década 2020–2030. A somar a este aspeto, acreditamos que mais medidas de reforço financeiro na área da cultura estarão a caminho, tanto a nível nacional como a nível europeu, já que Portugal terá uma Capital Europeia da Cultura no ano de 2027 (Parlamento Europeu, 2018).

Esta análise comparativa permitiu perceber uma intenção no programa do XXII Governo Constitucional português de rumar de um modelo de cultura 2.º para um modelo mais próximo do 3.º, ultrapassando assim o difícil relacionamento entre cultura e economia e valorizando a cultura, ainda que a insistência da ideia de “cultura como bem de promoção” seja demasiado evidente. O tal foco na relação entre atividades culturais e geração de valor acrescentado, que Sacco (2011) sugere como um indício de um modelo 3.º de cultura, parece ser o caminho escolhido para este período legislativo e provavelmente para a década 2020–2030.

Seria agora importante, numa análise futura, comparar a dimensão financeira efetivamente investida na cultura, no geral e por tipologia de apoios, confirmando ou não a tal tendência da ideia de “cultura como promoção” e demonstrando a verdadeira preocupação com a dimensão da sustentabilidade da cultura nas vertentes sociais, ambientais e culturais.

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

Referências marcadas com asterisco indicam documentos incluídos na meta-análise.

Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (s.d.). *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. <https://www.adcoesao.pt/en/node/1956>

André, I., Vale, M., Santos, M., & Vale, A. M. (2014). *Fundos estruturais e cultura no período 2000-2020 – Relatório final*. Secretaria de Estado da Cultura. <http://www.gepac.gov.pt/gepac-seminarios/cultura2020/estudo-5-relatorio-pdf.aspx>

Bardin, L. (2018). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 1977)

Navarro, C. J., & Clark, T. N. (2012). Cultural policy in European cities. *European Societies*, 14(5), 636–659. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.726369>

Parlamento Europeu. (2018). *Nova agenda europeia para a cultura*. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0499_PT.html

Priberam. (s.d.). *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. Retirado a 2 de novembro de 2020 de <https://dicionario.priberam.org/geringon%C3%A7a>

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2003). *Manual de investigação em ciências sociais* (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trad.). Gradiva. (Trabalho original publicado em 1992)

Sacco, P. L. (2011). *Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014-2020 structural funds programming*. <http://www.interarts.net/descargas/interarts2577.pdf>

Siegel, S. (1975). *Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento* (A. A. Farias, Trad.). McGraw-Hill. (Trabalho original publicado em 1956)

*XXI Governo Constitucional. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

*XXII Governo Constitucional. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*. <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

Citação:

Costa, P. R. (2021). A política cultural entre 2015 e 2023: Presença e significado da cultura nos programas dos XXI e XXII governos constitucionais portugueses. In M. Gama & P. R. Costa (Eds.), *Políticas culturais municipais: Análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 57–80). CECS.