



FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

João Tiago Rodrigues Almeida Tavares

POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS

UM BALANÇO E ALGUMAS PROPOSTAS

Dissertação de Mestrado em Política Cultural Autárquica, orientada pela Professora
Doutora Margarida Sobral Neto, apresentada ao Conselho Interdepartamental da
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Setembro de 2022

FACULDADE DE LETRAS

POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS UM BALANÇO E ALGUMAS PROPOSTAS

Ficha Técnica

Tipo de trabalho	Dissertação
Título	Políticas Culturais Municipais
Subtítulo	Um balanço e algumas propostas
Autor/a	João Tiago Tavares
Orientador/a(s)	Margarida Sobral Neto
Júri	Presidente: Maria do Rosário Barbosa Morujão
	Vogais:
	1º João Maria Bernardo Ascenso André
	2º Margarida Sobral Neto
Identificação do Curso	2º Ciclo em Política Cultural Autárquica
Área científica	História
Data da defesa	28 de outubro de 2022
Classificação	18 valores



FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Agradecimentos

Num trabalho académico, os agradecimentos podem ser mais detalhados, ou mais abrangentes.

Creio que, tendo em conta a estrutura da dissertação se impõe uma abordagem mais abrangente.

Deste modo começaria por agradecer a todos os Municípios que responderam ao questionário que lhe foi remetido e que possibilitaram uma ferramenta de trabalho com alguma robustez. Naturalmente, todas falhas de interpretação, dos dados obtidos, são uma responsabilidade minha.

Uma outra palavra de agradecimento às pessoas que responderam ao inquérito que pretendia contrastar, com a visão dos cidadãos, os dados recolhidos junto dos municípios. Também aqui se aplica a minha responsabilidade em eventuais falhas na interpretação dos dados.

Gostaria ainda de agradecer a todos aqueles que deram sugestões que contribuiram para o enriquecimento do trabalho desenvolvido. O vosso contributo foi precioso.

Não posso deixar de agradecer à minha família que me apoiou no regresso à Academia.

Por último, um agradecimento à Doutora Margarida Sobral Neto, que se disponibilizou para orientar a dissertação e meu deu toda a latitude para explorar um tema que, a princípio, terá parecido um pouco inexequível.

Permita-se-me uma palavra final, não de agradecimento, mas de dedicatória, a alguém que tinha o sonho de ver o neto licenciar-se em Coimbra. Não aconteceu, mas aqui estou agora. Espero que tenhas um sorriso nos lábios!

RESUMO

POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS - UM BALANÇO E ALGUMAS PROPOSTAS

A questão das políticas culturais a nível municipal tem sido abordada, no caso português, mais pela análise do investimento e da criação de equipamentos do que pela tentativa de perceber a sua atuação neste campo. Percebe-se a dificuldade, pela diversidade que os municípios apresentam, e pela ausência de dados que permitam uma compilação das políticas implementadas localmente.

Foi procurando colmatar esse espaço que desenvolvemos este trabalho. Começando por delimitar o quadro legal, no âmbito da cultura, em que os municípios têm atuado, desde a implantação da república, e procurando perceber através da análise da descentralização de competências em áreas afins se os municípios apresentavam disponibilidade para assumirem uma intervenção que se cinge às suas atribuições e competências, ou se procuram ir além delas.

Recolheram-se, através de questionários, dados sobre a atuação dos municípios nesta área, nomeadamente procurando perceber a sua predisposição para implementarem documentos orientadores das suas políticas culturais e órgãos de cariz consultivo, que cruzámos com um questionário aplicado aos munícipes, onde estes expressavam as suas expectativas e opiniões relativamente às políticas culturais municipais.

Barcelona tem, nos últimos vinte a trinta anos, sido apontada como a cidade cujo desenvolvimento está umbilicalmente ligado às políticas culturais que devem ser tomadas como um exemplo a replicar. Procuramos compreender as razões do sucesso de Barcelona e perceber se aquele modelo poderia ser importado com êxito.

Por fim, tentamos sistematizar algumas ideias com propostas que podem servir de referência ao desenvolvimento das políticas culturais municipais, com a ressalva, óbvia de que cada município necessitará de as adaptar, criticamente, à sua realidade concreta.

Palavras-chave: Cultura; Municípios; Política; História; Diagnóstico

ABSTRACT

MUNICIPAL CULTURAL POLICIES - A REVIEW AND SOME PROPOSALS

The issue of cultural policies at the municipal level has been approached, in the Portuguese case, more by analysing investment and the creation of equipment than by trying to understand their performance in this field. One can understand the difficulty, due to the diversity that municipalities present, and the absence of data that allows a compilation of the policies implemented locally.

We have developed this work in an attempt to fill this gap. Starting by delimiting the legal framework, in the field of culture, in which municipalities have acted since the implantation of the republic, and trying to understand, through the analysis of the decentralization of competences in related areas, if municipalities were willing to assume an intervention that is limited to their attributions and competences or if they try to go beyond them.

Through questionnaires, data on the performance of municipalities in this area was collected, namely trying to understand their predisposition to implement guiding documents for their cultural policies and advisory boards, which we crossed with a questionnaire applied to citizens, in which they expressed their expectations and opinions regarding municipal cultural policies.

Barcelona has, in the last twenty to thirty years, been pointed out as the city whose development is umbilically linked to cultural policies that should be taken as an example to be replicated. We seek to understand the reasons for Barcelona's success and to understand whether that model could be successfully imported.

Finally, we have tried to systematise some ideas and proposals that can serve as a reference for the development of municipal cultural policies, with the obvious remark that each municipality will need to adapt them critically to their specific reality.

Keywords: Culture; Municipalities; Politics; History; Diagnosis

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS, NO ÂMBITO DA CULTURA, DESDE A I REPÚBLICA	4
2. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	18
3. MUNICÍPIOS: POLÍTICAS E SERVIÇOS CULTURAIS	27
4. OS CIDADÃOS E AS POLÍTICAS CULTURAIS LOCAIS	50
5. BARCELONA – UM FAROL PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS REPLICÁVEL EM QUALQUER CIRCUNSTÂNCIA?	61
6. ALGUMAS SUGESTÕES PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA CULTURAL MUNICIPAL	74
CONCLUSÃO	86
BIBLIOGRAFIA/FONTES CONSULTADAS	88
ANEXO I – Questionário enviado aos municípios	97
ANEXO II – Questionário disponibilizado aos cidadãos	106
ANEXO III – Questões sobre Políticas Culturais (Questionário do Município de Oliveira de Azeméis)	112
ANEXO IV – Página eletrónica criada para alojar os questionários	114

INTRODUÇÃO

Com esta dissertação no âmbito do mestrado em Política Cultural Autárquica pretendemos levar a cabo um estudo sobre as políticas culturais autárquicas em Portugal.

Esta área de estudo, apesar de não ter sido alvo de trabalhos de forma sistemática foi, nos últimos vinte anos, objeto de algumas pesquisas provenientes, sobretudo, da área da sociologia.

Encontramos trabalhos que procuram fazer uma caracterização das práticas culturais (Fortuna & Silva, 2002) (Fortuna & Silva, 2001), os quais, apesar de apresentarem uma visão genérica, estabelecem, pontualmente, uma relação com as práticas culturais ao nível local.

Um segundo nível de investigação procura centrar-se na análise das políticas culturais ao nível local e criar instrumentos de trabalho que possibilitem uma avaliação das mesmas. Destacam-se neste campo os trabalhos de Augusto Santos Silva (2007) e (2015), em que são propostas ferramentas de análise que têm em conta, entre outros aspetos, a especificidade dos municípios como espaço territorial, o que condiciona a sua intervenção no território.

Um terceiro patamar procura fazer uma análise de documentos estruturantes, a nível nacional e europeu, e aferir o seu impacto nas políticas locais, procurando, inclusivamente, proceder a alguma antecipação de programas cujo horizonte temporal é o final da década em curso (M. C. L. A. Gama & Costa, 2021).

Da bibliografia que procura estabelecer ferramentas de análise podem extrair-se alguns elementos que caracterizam/condicionam as políticas culturais locais. Desde logo as assimetrias assinaladas por Silva (2007, pp. 11–12) entre Lisboa e Porto em relação ao resto do país, visto que além de serem centros de decisão política concentram em si o que há de melhor ao nível dos equipamentos culturais e, conseqüentemente, da programação, beneficiando ainda da atração que exercem sobre os municípios das respetivas áreas metropolitanas e que são observáveis nos movimentos pendulares das populações das periferias para os centros, nomeadamente por motivos laborais. Retirando Lisboa e Porto da equação, o país poderia ser escalonado em dois patamares distintos. Um que corresponderia às capitais de distrito, também elas centros de poder e de representação da presença do Estado ao nível local, e às cidades médias que, por via do seu crescimento económico, se têm constituído como polos de atração e fixação de população, enquanto o segundo encontraria correspondência nos municípios de interior e nos de litoral de menor dimensão.

Uma outra característica apontada às políticas culturais autárquicas é a existência de uma certa indiferenciação ideológica (A. S. Silva, 2007, p. 12), que torna difícil apontar elementos que distingam a política cultural promovida por executivos locais com maiorias de centro/direita, das maiorias de centro/esquerda. Essa dificuldade de encontrar elementos que vinquem uma diferenciação ideológica

deve-se, na opinião do mesmo autor, a três fatores chave: o consensualismo (em que as políticas se baseiam nos melhores interesses concelhios e que serão transversais ao espectro político), o presidencialismo (com o poder a estar concentrado nas mãos do presidente) e, por último, a hierarquização das prioridades que tem como preocupação principal a infraestruturização do território, à qual se vão juntando outras áreas de intervenção, com a cultura a ocupar um lugar secundário neste contexto.

Apesar dessas características, as políticas culturais assumem uma relevância acentuada, no panorama nacional, visto que desde meados da década de noventa a despesa dos municípios com a cultura se tem vindo a assumir como a principal fonte de financiamento público do sector, mesmo se após a crise de 2008 se verificou uma quebra na despesa com esta área (A. S. Silva et al., 2015, p. 106). Paralelamente, possuem a propriedade e a responsabilidade da gestão da maior parte dos equipamentos culturais existentes no país (A. S. Silva et al., 2015, p. 106) o que os transforma num *player* chave ao nível local, no âmbito das estruturas e dinâmicas culturais locais (A. S. Silva, 2007, p. 12) (A. S. Silva et al., 2015, p. 106).

Em ambos os trabalhos é ressaltada a importância da atenção que deve ser dada às políticas de cariz nacional e mesmo europeu, e à sua repercussão a nível local, uma vez que na opinião dos autores, muitas das alterações nas políticas locais refletem mudanças nas políticas dos patamares superiores (A. S. Silva, 2007, p. 15) (A. S. Silva et al., 2015, pp. 109 e 115).

O exemplo paradigmático dessa repercussão local das políticas gizadas a nível nacional é o da Rede de Leitura Pública que os municípios encararam como uma oportunidade de conseguir assegurar a construção de um equipamento (A. S. Silva, 2007, p. 14), que não estaria no topo das suas prioridades, o que nos conduz a uma das características assinaladas como fazendo parte de um padrão das políticas locais: o investimento na construção/reabilitação de equipamentos culturais, prestando menor atenção aos aspetos relacionados com o seu posterior funcionamento (A. S. Silva, 2007, pp. 24–25), e consequentemente, continuarem muito centradas nas questões relacionadas com o acesso à cultura e menos com o cruzamento da criação com o acesso (Silva, 2007, p. 26) e ainda o facto de estarem demasiado focadas na relação com o sistema escolar e o mundo associativo: o primeiro por ser o espaço onde se encontram os destinatários primordiais das ações que visam formar o público e o segundo por fornecer criadores e participantes em eventos, que arrastam consigo um público que neles participa (A. S. Silva, 2007, p. 26).

Tendo esta base teórica, aquilo que nos interessava enquanto objeto de análise era um pouco distinto das propostas apresentadas nestes dois trabalhos que temos vindo a citar como referências do estudo das políticas culturais locais e como proposta de abordagem.

Optámos, por isso mesmo, por desenvolver uma metodologia distinta que nos possibilitasse uma resposta direta à questão de base que nos interessava aflorar: a existência de mecanismos de orientação estratégica e de participação das populações.

Começámos por realizar uma revisão à legislação que regulou as atribuições e competências desde a instituição da república à atualidade, no que à cultura diz respeito. Era importante compreender o quadro legal em que os municípios se movem para poder perceber se a sua atuação se cinge à leitura estrita da legislação, ou se é resultado de uma leitura mais ampla. Concentrando-nos, também, no conceito de descentralização que tem norteado as políticas da administração central ao longo da terceira república, uma vez que subjacente a ele está a passagem de atribuições e competências para os municípios abrindo o seu leque de ação.

Para caracterizar o estado da arte, relativamente aos instrumentos de planeamento e de participação da população, elaborámos dois questionários que visavam cruzar a atuação dos municípios na esfera cultural com as expectativas dos seus munícipes. No primeiro caso solicitando a colaboração dos municípios e no segundo contando com a divulgação do questionário em algumas plataformas e a boa vontade de todos os que dele tomassem conhecimento. Uma outra abordagem, passaria pela consulta das páginas web dos municípios, para elencar aqueles que possuíam esses instrumentos. Porém, não só isso já tinha sido feito, (veja-se M. Gama, 2021, p. 17), como não nos proporcionaria os dados que considerávamos necessários para o desenvolvimento deste trabalho.

Procurámos um contraponto à realidade portuguesa e dedicámos alguma atenção à política cultural levada a cabo na cidade de Barcelona, que tem sido ao longo das últimas décadas usada como paradigma do sucesso de uma cidade assente na sua dinâmica cultural, procurando perceber se este modelo poderia ser replicado na realidade portuguesa, depois de ter sido usado como inspiração noutros países, nomeadamente no Reino Unido.

Por fim, tentámos elencar um conjunto de propostas que podem servir de referência para o desenho de políticas culturais ao nível autárquico, e que visam dar uma vertente de aplicação prática ao trabalho desenvolvido.

1. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS, NO ÂMBITO DA CULTURA, DESDE A I REPÚBLICA

A implantação da República marcou uma rutura no regime político do país. O último quartel do Século XIX tinha visto um crescimento gradual da implantação do Partido Republicano nas periferias das cidades de Lisboa e Porto e nas respetivas Vereações. Não foi, no entanto, como sabemos, uma transição natural, mas antes o resultado de uma ação armada que levou à mudança de regime.

As transições resultantes de situações de rutura implicam um corte na organização administrativa do país, com a necessidade de produzir legislação que enquadre o novo regime. Não surpreende que tenha sido necessário elaborar e promulgar uma nova constituição para, com base nesse novo instrumento jurídico, preparar um código administrativo. No entanto, de forma transitória, foi reposto o Código Administrativo de 1878, de Rodrigues Sampaio, e revogado parcialmente o de 1896 da autoria de João Franco (Oliveira, 1996, p. 260).

Esta recuperação de legislação, elaborada quase trinta anos antes, resultava da própria incerteza republicana quanto ao nível de descentralização do poder que deveria adotar para se distinguir enquanto regime, daquele a que sucedera (Oliveira, 1996, pp. 259–260).

O Código administrativo de Rodrigues Sampaio não fazia menção na sua lista de atribuições das Câmaras Municipais, a qualquer intervenção das mesmas na área cultural, vejam-se os artigos 102º a 110º. No limite, será possível ver no nº 12 do artigo 103º “*Contractar com empresas individuais ou colectivas a execução de quaesquer obras, serviços ou fornecimentos do interesse do concelho;*”, a abertura para enquadrar as intervenções das Câmaras na área cultural, desde que isso se revelasse de interesse para o concelho (CODIGO ADMINISTRATIVO APROVADO POR CARTA DE LEI DE 6 DE MAIO DE 1878, 1878, pp. 20–24).

Mesmo a conservação da sua memória através da preservação de documentação era apresentada sob um prisma puramente administrativo, atribuindo ao escrivão da câmara a responsabilidade de manter à sua guarda, no edifício dos Paços do Concelho, o arquivo da Câmara (CODIGO ADMINISTRATIVO APROVADO POR CARTA DE LEI DE 6 DE MAIO DE 1878, 1878, p. 30).

É certo que, anos antes, através da Portaria Circular de 08 de Novembro de 1847, as Câmaras tinham sido incumbidas de criar os seus registos anuais dos acontecimentos através dos Anais do Município (Rosa, 2012, p. 13).

A segunda metade do século XIX será alvo de um conjunto de medidas legislativas (*Legislação nacional*, sem data) que visam a conservação de monumentos de cariz nacional, iniciativas essas sempre levadas a cabo a partir de iniciativas do poder central, que culminaria com o Decreto do Governo nº 136, de

16 de junho de 1910, que classificava os monumentos nacionais de forma sistemática segundo tipologias (*Legislação nacional*, sem data).

Ainda que não tenha sido publicado um novo Código Administrativo, durante a vigência da Primeira República foi publicada a Lei 88/1913, de 07 de agosto, que estabelecia a organização e funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos e que possibilitaria a realização das primeiras eleições ao nível municipal desde a mudança de regime político. Esta legislação vinha complementar a Constituição de 21 de agosto de 1911, cujas referências às instituições locais administrativas se limitavam ao artigo 66º, composto por 6 alíneas (*CONSTITUIÇÃO DE 21 DE AGOSTO DE 1911*, 1911, pp. 16–17).

A análise das atribuições das Câmaras Municipais na Lei 88/1913 não apresenta uma diferença substancial no que à atividade cultural concerne. Estabelece a divisão entre um órgão deliberativo, a Câmara Municipal e outro de cariz executivo, a Comissão Executiva Municipal (Lei 88/1913, 1913, pp. 2916–2917), mas as atribuições dos dois órgãos são omissas quanto à atividade cultural que as autarquias poderiam desenvolver. O foco parece centrar-se no seu papel enquanto corpo administrativo e não em aspetos que poderiam ser considerados secundários tanto para o regime como para a generalidade da população.

A instabilidade política e económica marca todo o período da Primeira República. António Telo chega a referir-se a este período como de “guerra civil intermitente” (Telo, 2014, pp. 10–11) pelo recurso sistemático à violência organizada para dar resposta ao falhanço das instituições administrativas.

Consequentemente, não nos podemos surpreender que a atividade cultural fosse um problema menor ao nível da administração central e que não fizesse parte sequer das preocupações na fixação de atribuições e competências das autarquias locais.

Apesar da mudança política provocada pela revolução de 28 de maio de 1926, não se verifica, no imediato, qualquer transformação do ponto de vista administrativo que alterasse as atribuições e competências das autarquias locais na área cultural.

Até à aprovação da Constituição de 1933, apenas foi publicado o Decreto n.º 14812, de 31 de dezembro de 1927, que integrou os Administradores dos Concelhos nessas comissões administrativas e os serviços que deles dependiam nas secretarias das câmaras municipais (H. D. da Silva, 2012, p. 82).

A Constituição de 1933 vai fazer, pela primeira vez, uma referência, num dos seus títulos, o IX, para sermos mais precisos, à Cultura no âmbito do estado central (veja-se o artigo 43º, *CONSTITUIÇÃO DE 11 DE ABRIL DE 1933*, 1933).

Ainda assim, é uma referência vaga no número dois do artigo 43º, onde se refere o estímulo às artes e ciências, em múltiplas vertentes, desde que as mesmas respeitem a constituição e o papel do Estado. O que importa ressaltar desta formulação é a necessidade de que as atividades culturais, nomeadamente no campo artístico, não servissem de base ao questionar do regime, mas antes o valorizassem aos olhos dos públicos a que se dirigiam. Um exemplo desta visão, que podemos considerar paradigmático, e que vai ao encontro da formulação deste artigo, é visível no filme *Pátio das Cantigas de 1942*, realizado por Fernando Ribeiro. Sensivelmente a meio do filme há uma cena de discussão entre os personagens reunidos no pátio, que se transforma numa batalha campal generalizada, e que ganha um maior efeito dramático quando começam a explodir pequenas bombas de carnaval. No meio de toda aquela confusão que se pode interpretar como uma alegoria à segunda Guerra Mundial, a personagem de Vasco Santana encarrega-se de retirar todas as crianças para uma carroça proferindo a frase “Podem estar sossegadinhos que aqui não vos acontece mal nenhum!”, após o que a câmara foca o topo da estrutura da carroça onde se lê: Salazar (Francisco Ribeiro, 1942 - minutos 53 a 58). Subtilmente, associava-se o Estado Novo à capacidade de manter o país em segurança, através de uma política de neutralidade, resultante da estratégia do Presidente do Conselho, António de Oliveira Salazar.

Pode este exemplo parecer fugir ao âmbito da dissertação, mas considero-o pertinente por ser ilustrativo e permitir contextualizar o papel destinado à cultura durante o Estado Novo.

No que às autarquias locais diz respeito não seria, pois, de esperar uma conceção radicalmente diferente. Foi, no entanto, necessário esperar três anos para que fosse publicado um novo Código Administrativo, que viria a ser revisto em 1940, servindo-nos deste último para analisar as diferenças face à Primeira República. Será no capítulo terceiro que vamos encontrar as atribuições das Câmaras Municipais, mais concretamente no artigo 44º. Pela primeira vez é feita uma referência explícita à cultura no âmbito das atribuições dos municípios, ainda que posta em paralelo com a assistência (Decreto-Lei 31095, 1940, p. 1644). Se considerarmos que as atribuições são apresentadas hierarquicamente pela importância que deveriam assumir na atividade dos municípios, a cultura encontra-se num patamar intermédio de importância, ao ser elencada na quarta posição em seis atribuições.

O artigo 48º dissecará as atribuições no âmbito da Cultura e Assistência, apresentando os aspetos sobre os quais as câmaras possuem competências para deliberar, ao longo de 15 pontos (Decreto-Lei 31095, 1940, p. 1645). Os primeiros três pontos dizem respeito a competências no campo da educação, sobre os quais não nos alongaremos, para nos focarmos antes nos pontos 4, 5, 6, 8 e 9, uma vez que os restantes remetem, essencialmente, para as questões relacionadas com a assistência.

Estes cinco pontos são muito mais concretos do que a formulação vaga, ou a omissão, que os códigos analisados para o período da Primeira República faziam em relação à cultura.

O número 4 centra-se na criação e manutenção de equipamentos culturais, cuja existência é ainda hoje considerada importante ao nível dos municípios, o que deu origem a dois programas destinados ao apoio à sua construção e equipamento: as bibliotecas e os arquivos. No caso dos museus, que completam os equipamentos referidos neste ponto, nunca foi lançado um programa de apoio, similar ao das bibliotecas ou dos arquivos, mas uma parte significativa dos municípios acabou por avançar com a sua construção com o recurso a apoios provenientes de fundos da União Europeia.

O número 5 recupera a ideia da publicação de monografias ou revistas sobre a história do município, divulgando documentos e factos relevantes.

O número 6 é mais focado na vertente artística conferindo às câmaras competências para a instalação e exploração de teatros e cinemas, fazendo-se a ressalva de que estes deveriam possuir um carácter educativo. No fundo, retomando a formulação em conformidade com as ideias do Regime, que estavam expressas no artigo 43º da Constituição de 1933.

O Número 8 conferia competências para organizar ou subsidiar a organização de festas populares podendo inferir-se que estas deveriam refletir as tradições e costumes locais.

Por último, o número 9, atribui competências para a criação e conservação de arte pública, nomeadamente monumentos que evocassem figuras ilustres ou acontecimentos memoráveis da história local.

Em suma, ao contrário do indiciado pela formulação vaga da constituição de 1933 relativamente à cultura, o Código Administrativo de 1936/40 veio estabelecer a cultura como uma das atribuições fundamentais dos municípios e densificou a sua ação elencando um conjunto de competências que poderiam exercer nesse âmbito, ao contrário do que acontecera durante a Primeira República e mesmo durante a fase final da monarquia constitucional.

Mas, o Código Administrativo não se vai limitar às atribuições e competências no âmbito da cultura. Vai ainda estabelecer um conjunto de Órgãos Municipais Consultivos, no seu capítulo VI, entre os quais se conta a Comissão Municipal de Arte e Arqueologia, cuja constituição e competências são elencadas nos artigos 113º e 114º (Decreto-Lei 31095, 1940, pp. 1653–1654). Esta comissão devia ser constituída em todos concelhos onde existissem monumentos naturais, artísticos, históricos ou arqueológicos, e seria composta por um vereador designado pelo presidente da câmara, pelo diretor do museu (quando existisse), por um professor do ensino básico ou secundário nomeado pelo Ministro da Educação, um representante de associações culturais, ou grupos de amigos de monumentos ou museus e um sacerdote indicado pelo Bispo da diocese. Há ainda duas precisões que são feitas quanto à constituição

e composição desta comissão. A mesma era de constituição obrigatória nos concelhos urbanos e, nos casos de Lisboa e Porto, além do vereador, que podia ser substituído por um diretor de serviços, os restantes elementos eram seis peritos nomeados pelo presidente da câmara.

No que às competências diz respeito, destaca-se, em primeiro lugar, a elaboração de parecer sobre os planos de urbanização no que concerne à conservação e valorização dos diversos tipos de monumentos, antecedendo um papel de fiscalização que hoje compete às Direções Regionais de Cultura, no âmbito da elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais. A segunda competência, interliga-se com a primeira, visto que consistiria em emitir pareceres sobre projetos de construção, reintegração ou valorização de monumentos, quando para isso fosse consultada pela câmara ou respetivo presidente.

As restantes competências passavam pela elaboração de sugestões de embelezamento dos monumentos, defesa e valorização dos monumentos e paisagem e da sua utilização com fins turísticos, bem como a colaboração com os órgãos da administração central no progresso da cultura e educação do gosto popular, o que nos remete, novamente para a visão sobre a cultura que a Constituição de 1933 deixa transparecer no artigo 43º.

Ainda que o Código Administrativo de 1940 estabeleça pela primeira vez um conjunto de atribuições das autarquias no que à cultura diz respeito, conferindo-lhe uma importância que não era visível na legislação da Primeira República e mesmo naquela que havia sido repescada da Monarquia constitucional, podemos questionar-nos sobre a capacidade de a generalidade das autarquias locais possuir capacidades para cumprir essas atribuições e as competências delas decorrentes. O próprio Código Administrativo apenas prevê expressamente que as câmaras possuam uma secretaria e uma tesouraria (Decreto-Lei 31095, 1940, p. 1655, artº 134º). É certo que possibilita a existência de outros serviços que não possam ser assegurados pelas secretarias e tesourarias, devido à sua especificidade, mas se considerarmos o enquadramento destes serviços dentro do elenco de serviços especiais a que as autarquias estavam autorizadas, os outros serviços surgem em último lugar e parece-nos razoável extrapolar que, em autarquias de menor dimensão ou com recursos financeiros limitados, a prioridade seria para a criação de serviços técnicos nas áreas da engenharia e, eventualmente, arquitetura, com vista ao acompanhamento da construção de infraestruturas básicas para as populações.

Mesmo as comissões de arte e arqueologia, apesar de terem, em teoria, um papel com alguma relevância, nomeadamente ao serem ouvidas sobre os planos de urbanização, acabavam por ter uma ação eventual consultiva, que não se compara, por exemplo, às comissões municipais de turismo que deviam apresentar um plano anual de atividades turísticas (veja-se o artº 124º, Decreto-Lei 31095, 1940, p. 1654).

Em suma, se teoricamente o Estado Novo abria o leque de atribuições das autarquias locais na área cultural, não se pode daí concluir que as dotasse de recursos financeiros para que pudessem cumprir com as competências que estavam associadas a tais atribuições.

Este panorama irá manter-se até à promulgação da nova constituição, em 1976.

O restabelecimento do estado democrático acarretaria a necessidade de um novo pacote legislativo que fosse coerente com os valores do novo regime, pelo que, após um período transitório, é aprovada a constituição, que serve de base não só a um código administrativo, mas a legislação específica sobre as atribuições e competências das autarquias locais.

A constituição de 1976, no âmbito desta temática, apresenta como fator que a distingue da que vem revogar, a referência à colaboração entre o estado e as autarquias locais na proteção das zonas históricas no artigo 66º, nº 2 alínea e), referente ao ambiente e qualidade de vida (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 1976). Sinal dos tempos, é feita uma referência explícita à liberdade da criação cultural, no artigo 42º, denotando que a mesma, ao contrário do preconizado pelo Estado Novo, não deve ser concebida como uma forma de enaltecer o regime, condicionando-a, mas que pelo contrário deve ter um papel de interpelação da sociedade nas suas múltiplas vertentes (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 1976).

No ano seguinte é publicada a Lei 79/77, de 25 de outubro, que define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos, após realização de eleições para os órgãos autárquicos em dezembro de 1976, que viriam a substituir as comissões administrativas que tinham assegurado a gestão das autarquias de forma transitória. O artigo segundo, da referida lei, apresenta as atribuições das autarquias locais, que são exatamente as mesmas que estavam previstas no Código Administrativo de 1940, com a diferença de que as atribuições são transversais aos vários órgãos autárquicos, ao contrário do que acontecia em 1940. As autarquias mantêm como atribuições a Cultura e assistência, com o mesmo posicionamento hierárquico, em quarto lugar da lista, que lhe era atribuído 46 anos antes. Parece-nos razoável inferir que, por este prisma, a cultura não era, neste momento, encarada como uma área de intervenção prioritária para as autarquias.

A grande diferença, face ao Código Administrativo de 1940, constata-se, no entanto, nas competências que são elencadas relativamente às Câmaras Municipais. Se em 1940, havia um conjunto de competências relativamente detalhado, para as atribuições no âmbito da cultura, a Lei 79/77 não apresenta, na lista de competências das Câmaras Municipais, qualquer referência à cultura, o que reforça a nossa interpretação do papel secundário atribuído à cultura, nesta fase.

Poderá parecer um contrassenso, tendo em conta que os programas de governo, do mesmo período, consideravam a cultura como um princípio basilar da sua atuação (Lopes, 2019, p. 30). Porém, apesar

dessa premência, não existiu a preocupação de detalhar as competências dos municípios a esse respeito (Lopes, 2019, p. 50), mesmo se no discurso político se apresentam os municípios como estando mais próximos das populações e, conseqüentemente, mais aptos a perceber as suas necessidades e a procurar encontrar uma resposta para elas.

É comumente aceite que a primeira década, após o 25 de Abril foi, ao nível da atuação dos municípios, centrada na resolução dos problemas estruturais existentes nos territórios (Fortuna & Silva, 2001, p. 416), nomeadamente, na construção e expansão de infraestruturas básicas de abastecimento de água, eletricidade e saneamento básico e rede viária. O sector cultural era, deste modo, bastante precário na orgânica da generalidade dos municípios, contrastando com um período de forte atividade do movimento associativo, que envolvia as comunidades ao desenvolver projetos de âmbito cultural (Fortuna & Silva, 2001, p. 415). Trata-se de um momento em que se considera que a cultura não é apenas um ato de criação, ou de consumo passivo, mas, sobretudo, um fator de desenvolvimento pessoal e coletivo (Guerreiro, 1998, p. 15).

Completados os primeiros dez anos sobre a instauração da democracia, foi promulgada nova legislação que veio substituir a Lei 79/77. Tratava-se do Decreto-Lei 100/84, de 29 de março. Tendo em conta o que acima referimos seria expectável que este diploma legal viesse dar corpo às competências autárquicas no que à cultura diz respeito.

No entanto, observando as atribuições e mantendo uma análise ao grau de importância atribuído à cultura, com base no seu ordenamento no conjunto elencado no artigo 2º do citado Decreto-Lei, poderemos inferir que esta viu diminuir o seu peso, pois surge agora na sétima alínea de um total de nove. Uma outra diferença encontra-se no âmbito da atribuição que deixa de associar a cultura à assistência, para passar a associá-la aos tempos livres e juventude. Esta ligação da cultura aos tempos livres e, de alguma forma à juventude, poderá estar relacionada com a perceção da necessidade de criação de públicos que começou a ser sentida, em Portugal, ao longo da década de 70, e que foi acompanhada pelo desenvolvimento da animação cultural como ferramenta de intervenção junto das comunidades (Guerreiro, 1998, p. 15).

Em termos globais, este enquadramento das atribuições parece acompanhar uma mudança de posicionamento da cultura nos programas de governo. A cultura deixa de ser uma pedra basilar dos programas, e um direito fundamental das populações, para passar a ser encarada como uma meta de futuro (Lopes, 2019, p. 31).

As competências expressas das Câmaras Municipais, no que à Cultura concerne, continuam a ser escassas, mas deixam de ser inexistentes. No conjunto de alíneas relativas às competências surge agora uma referência à atividade autárquica no âmbito da cultura, a alínea d) do número 4, do artigo

51º (Promover a publicação de documentos, anais ou boletins que interessem à história do município) que recupera a ideia oitocentista dos municípios publicarem, através dos Anais, a documentação, ou estudos, relativos à história local.

Não deixa de ser uma formulação relativamente limitada quanto ao campo de atuação dos municípios, ficando aquém daquela que o Código Administrativo de 1940 apresentava, e representando uma ténue mudança face à legislação de 1977. Ainda que a literatura refira a importância das políticas locais no âmbito do património cultural, promovendo a sua salvaguarda e reabilitação, estas seriam influenciadas pelas opções políticas do poder central, que apenas 4 anos antes havia criado o Instituto Português do Património Cultural (Alarcão, 2014, p. 234). Seria, portanto, em meados da década de oitenta que as autarquias começariam a desenhar projetos de intervenção no património edificado, de que o exemplo de Guimarães, iniciado em 1985 (Mendes, 2017, p. 24), pode ser considerado paradigmático pelo reconhecimento que obteria da UNESCO como património mundial, e arqueológico, de que os exemplos dos Campos Arqueológicos de Bracara Augusta e Mértola serão os de maior relevo (Alarcão, 2014, p. 236).

Apesar da ausência de competências expressas, o poder central encarregar-se-á, também, desde meados da década de 80, de passar para os municípios algumas áreas de intervenção, pela proximidade que as autarquias tinham às populações, sendo disso exemplo o programa da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas lançado em 1986 (F. P. C. D. Ferreira, 2016, pp. 9–10). Por outro lado, os municípios aproveitam este campo, relativamente vago de atribuições no âmbito da cultura, para começarem a desenvolver os seus projetos culturais e ocuparem um espaço deixado em vazio pelo poder central (Lopes, 2019, p. 71).

Esta dinâmica entre a intervenção do poder local e do poder central será transposta para a legislação no final da década seguinte, através da Lei 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Ao abrigo do princípio da descentralização administrativa são por esta lei estabelecidas as atribuições e competências das autarquias e delimitado o campo de intervenção das administrações local e central.

Voltando a olhar para o ordenamento das atribuições, inscritas no número 1 do artigo 13º, a cultura surge agora na quinta posição, de um total de 16 atribuições das Câmaras Municipais, o que parece reforçar a importância que a cultura ganhou nas autarquias locais entre meados da década de oitenta e finais da década de 90. A cultura surge, neste diploma, associada ao património e à ciência. A junção de cultura e património no âmbito da mesma atribuição parece decorrer de um processo natural em que a intervenção dos municípios foi sendo feita em paralelo nas duas áreas, com maior ou menor ênfase, de acordo com as especificidades locais. Socorrendo-nos, novamente, do exemplo de

Guimarães, é possível ver na trajetória cultural da cidade essa intervenção em paralelo nessas duas grandes áreas (Mendes, 2017, p. 40).

O artigo 20º da citada Lei, detalha nos seus números 1 e 2 as competências transferidas para os municípios no âmbito destas atribuições. O número 1 centra-se na competência para planejar, gerir e realizar investimentos num conjunto de equipamentos como centros de cultura, centros de ciência, bibliotecas, teatros e museus municipais, que tinham vindo a ser construídos ou reabilitados pelas autarquias, ao abrigo de programas lançados pelo Estado, bem como no património cultural, paisagístico e urbanístico existente nos municípios (F. P. C. D. Ferreira, 2016, pp. 9–10). O número 2 detalha em oito alíneas as competências de intervenção concreta na área cultural. As alíneas a) a e) estão centradas no património, nomeadamente no inventário, classificação, ou na sua proposta nos casos em que se considera que este pode ter interesse nacional, na gestão de monumentos e sítios e na celebração de protocolos com vista à recuperação ou conservação de elementos patrimoniais. As restantes três alíneas são mais voltadas para as artes e espetáculos ao preverem o apoio a projetos e agentes culturais não profissionais, depreende-se que locais, o apoio às atividades de interesse municipal, enquanto a última alínea em que fica expresso a competência para apoiar a construção e conservação de equipamentos culturais de âmbito local, nos parece uma redundância da alínea a) do número 1.

A Lei 159/99 é complementada pela Lei 169/99 de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Esta não altera, até pela quase simultaneidade de publicação, o teor da primeira, embora dilua, de forma genérica, as competências naquela discriminadas. Deste modo, ao longo do artigo 64º encontram-se um conjunto de alíneas que vão ao encontro das competências transferidas pelo poder central. No número um, do citado artigo, as alíneas o) e t) a primeira sobre a concessão de apoios financeiros para atividades culturais a associações de funcionários dos municípios, enquanto a segunda retoma aquilo que já estava previsto na legislação de 1984, a publicação de documentos ou estudos sobre a história local. No número dois, que agrupa as competências no âmbito do planeamento e desenvolvimento, surgem quatro alíneas: f), h), l) e m), voltadas para a construção e manutenção de equipamentos, a colaboração em projetos no âmbito de parcerias, a promoção de atividades ligadas ao artesanato e etnografia e, por último, a que transpõe de forma mais direta as competências relacionadas com a inventariação, classificação conservação e recuperação dos elementos patrimoniais existentes no município. Por fim, o número quatro dedicado ao apoio às atividades de interesse municipal, inclui na alínea b) o apoio às atividades de natureza cultural, aqui apresentadas associadas às atividades desportivas, sociais e recreativas.

A penúltima alteração legislativa, no que às atribuições e competências das autarquias locais respeita, surgiu com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

No que às atribuições concerne, mantém-se o mesmo posicionamento, a quinta alínea entre dezasseis, e a mesma formulação: e) Património, Cultura e Ciência, do número dois do artigo 23º. Constatou-se que no período de catorze anos, que mediou entre os dois diplomas legais, não se considerou necessário fazer qualquer alteração à formulação existente e que, apesar dos tempos de crise com impactos até no enquadramento orgânico, os serviços afetos à cultura tiveram na sequência da intervenção externa e das imposições de redução do número de dirigentes municipais (Lopes, 2019, pp. 109–111), o Estado continuou a considerar que a área cultural deveria ser uma das que merecia maior atenção por parte das autarquias.

Relativamente às competências, é visível uma diferença substantiva na forma como estão apresentadas, perdendo-se o enquadramento dentro de uma área de atuação específica, para estarem todas integradas no número um do artigo 33º, com a designação de competências materiais.

Apesar desta alteração, que na nossa opinião torna o enunciado mais denso, identificamos seis competências relacionadas com a ação cultural que os municípios podem desenvolver. Encontram-se explanadas nas alíneas: p), r), t), u), ee) e zz). Caiu da Lei 169/99, de 18 de setembro, para esta, a referência explícita à promoção e apoio às atividades artesanais e etnográficas passando a alínea ff) – que corresponde à alínea l) do número dois do artigo 64º da citada Lei – a fazer apenas referência à promoção e apoio ao desenvolvimento de atividades e ao desenvolvimento de eventos relacionados com a atividade económica local. Esta formulação, mais ampla, permite ainda assim, na nossa opinião, enquadrar com alguma facilidade eventos como as feiras de artesanato, que alguns municípios promovem. Ocorre-nos o caso de Barcelos, cuja tradição no figurado e olaria levaram o município a desenvolver uma feira de artesanato onde os artesãos locais desses sectores, conjuntamente com outros, promovem as suas artes (*38.ª Mostra de Artesanato e Cerâmica de Barcelos*, 2021).

Nas restantes alíneas é feita uma transposição quase integral da formulação utilizada na Lei 169/99. Se fizermos a correspondência alínea a alínea verificamos que a alínea p), que corresponde à alínea o) do número um do artigo 64, se refere agora ao apoio financeiro, ou de qualquer outra natureza, quando antes se referia ao apoio financeiro, ou outro, e que acrescenta, no final a concessão de benefícios sociais aos mesmos (trabalhadores do município) e respetivos familiares.

À alínea u), anterior alínea b) do número 4 do artigo 64, foi retirada a referência à comparticipação, mantendo-se apenas o apoio às atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva e recreativa, acrescentando-se, ou melhor, explicitando-se, que neste âmbito se incluíam todas as que contribuam para a prevenção da saúde e prevenção das doenças.

Nas restantes alíneas não se encontram alterações que modifiquem o âmbito daquela que era a formulação no diploma legal anterior, pelo que não faremos a sua análise uma a uma, apenas indicaremos a correspondência respetiva. Assim, a alínea r) corresponde à alínea h) do número dois; a alínea t) à alínea m) do número dois; a alínea ee) à alínea f) do número dois e, por último, a alínea zz) à alínea t) do número 1.

Em 2018, no âmbito das medidas de descentralização apresentadas pelo XXI Governo Constitucional, foi promulgada a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, 2018), a que se seguiu a legislação de desenvolvimento do quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura (Decreto-Lei n.º 22/2019, 2019). Estes dois diplomas estabelecem o quadro mais recente de transferência de competências no âmbito da cultura. A Lei 50/2018 dedica à cultura o artigo 15º que se desdobra em 4 alíneas. As competências ali elencadas não acrescentam áreas de intervenção novas às autarquias locais, apenas detalham algumas que se encontram omissas na legislação anterior. A gestão, conservação e valorização do património classificado de âmbito local, que de alguma forma já se encontrava respaldada na Lei 107/2001, de 8 de setembro; a gestão, conservação e valorização de museus que não sejam nacionais, e que também já era admitida em legislação anterior, surgindo aqui na sequência da retirada de alguns museus da esfera das competências da DGPC e que foram passados para os municípios onde se localizam; o controlo prévio e fiscalização de espetáculos, bem como a sua autorização e, por último o recrutamento e gestão de trabalhadores para os monumentos e museus cuja gestão compete aos municípios. A legislação de desenvolvimento, que visa densificar as competências transferidas para os municípios, estabelece que as competências transferidas são exercidas pela Câmara Municipal, salvo nos casos que possam carecer de Deliberação das respetivas Assembleias Municipais. No entanto, também aqui, não há propriamente competências que sejam uma inovação na atividade dos municípios, ou que não estivessem já previstas na Lei 107/2001. Parte das competências destinam-se a acomodar monumentos, conjuntos, sítios e museus, que estavam sob a alçada do Estado e que passaram a estar afetos aos municípios, alargando apenas esse espectro relativamente à Lei 50/2018, uma vez que esta se referia expressamente, no caso dos monumentos, conjuntos e sítios, apenas aos que tinham uma classificação de âmbito local. O acompanhamento de intervenções de salvaguarda e valorização dos bens afetos aos municípios já se encontrava subjacente à legislação anterior, da mesma forma que a necessidade de submeter os processos de licenciamento

de bens culturais classificados como de interesse público ou monumento nacional, situação prevista na Lei 107/2001.

Também as competências de inventariação dos diferentes tipos de património, da sensibilização para a defesa e valorização do património, da articulação com outras entidades e da gestão de coleções dos museus, já se encontravam dispersas pela legislação anterior.

De verdadeiramente novo, apenas as referências à autorização da cedência de espaços e de recolha de imagens, que se destinam a enquadrar as situações de bens classificados como de interesse público ou monumento nacional afetos às autarquias locais.

Em suma, estes dois diplomas não abrem caminhos novos para a atuação dos municípios na área cultural, com exceção do necessário enquadramento dos bens culturais e museus que anteriormente estavam sob a alçada do estado e que passaram, mais por opção política do que técnica, a estar afetos aos municípios.

Antes de fazer um breve balanço sobre a legislação que enquadra as atribuições e competências das autarquias locais parece-nos razoável abordar, mesmo se de forma abreviada, a Lei 107/2001, de 8 de setembro, que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural e observar as menções que nela são feitas às autarquias locais.

A primeira referência é feita logo no número três do artigo 3º da citada Lei, que estabelece que o conhecimento, estudo, proteção, valorização e divulgação do património cultural constituem um dever do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais. Reforça-se, através deste artigo, a competência, neste âmbito, expressa na legislação sobre o regime jurídico das autarquias locais, desde 1999.

O articulado do artigo 4º remete para a celebração de acordos com entidades detentoras ou interessadas na preservação e valorização de bens culturais, fazendo a correspondência à formulação da alínea t) do número um do artigo 33º da Lei 75/2013, de 12 de setembro.

No que concerne aos regimes especiais de proteção e valorização de bens culturais, elencados do artigo 72º em diante podemos observar no que respeita ao património arqueológico uma referência implícita ao papel das autarquias, no número três do artigo 76º, no âmbito do licenciamento de operações urbanísticas em que deve ser assegurado que os trabalhos licenciados estão de acordo com a legislação de salvaguarda do património arqueológico, e que as mesmas se devem dotar de meios humanos e técnicos para esse efeito. Uma outra referência surge no número um do artigo 79º, onde se refere a necessidade de verter para os instrumentos de planeamento territorial a informação existente sobre os vestígios arqueológicos conhecidos num território, através das cartas de património arqueológico.

No que diz respeito aos arquivos, é feita uma referência à existência de arquivos de âmbito municipal, não lhes sendo atribuído qualquer papel específico na salvaguarda do património arquivístico local, ao contrário do que vimos relativamente ao património arqueológico.

No âmbito do património audiovisual não é feita qualquer referência ao papel dos municípios, não lhes sendo imputada qualquer obrigação ou competência. O mesmo acontece relativamente ao património bibliográfico, fonográfico e fotográfico.

As referências aos municípios e à sua intervenção regressam quando é abordado o património imaterial. Neste âmbito é referido no número dois do artigo 92º, que constitui especial dever de as autarquias apoiar o conhecimento e salvaguarda dos bens imateriais mais representativos das comunidades locais. Pese embora a referência do património imaterial remeter para os domínios do artesanato e da etnografia, como atrás verificámos, a menção a estas áreas foi excluída do articulado da Lei 75/2013 de 12 de setembro.

A lei 107/2001, de 8 de setembro estabelece ainda que a proteção e valorização do património cultural é uma tarefa que incumbe a todos os níveis da administração: Estado, Regiões Autónomas e Autarquias, ainda que as competências de intervenção sejam diferenciadas preconizando-se a sua articulação.

Feita esta análise à produção legislativa, no que às atribuições e competências das autarquias diz respeito, parece-nos útil fazer uma síntese da mesma.

O século XX, que engloba a maior fatia do período cronológico que examinámos, ficou marcado, em termos políticos e administrativos por três momentos de rutura, que correspondem a concepções distintas de encarar a sociedade, que se refletem na organização política e social do país.

Com a implantação da República não é feita qualquer atribuição nem explicitada nenhuma competência dos municípios no âmbito da cultura. Julgamos que tal se deveu à instabilidade política que atravessou o período entre 1910 e 1926, que desviou as atenções do legislador para outras áreas mais prementes, sem esquecer que este período coincide com a I Guerra Mundial e um período de crise económica no início da década de vinte.

Com a revolta de 28 de maio de 1926 e a instauração da ditadura militar, não é visível, no imediato, uma alteração na orientação política. É preciso esperar pela instauração do Estado Novo, com o plebiscito à constituição de 1933, e, sobretudo, pela publicação do Código Administrativo de 1940, para ver surgir um conjunto de atribuições, vertidas em competências dos municípios. Estamos perante um modelo de cultura dirigida, em que a produção cultural deve corresponder às diretrizes emanadas pelo Estado e, no qual, apesar de possuírem um papel que, teoricamente, não era despreciando, as autarquias, na generalidade, não conseguem acompanhar, fosse pela falta de recursos

financeiros, fosse pela ausência de um corpo técnico. A própria orgânica dos municípios, regulada pelo Código Administrativo, não estava propriamente voltada para a existência de uma vertente cultural na atuação municipal.

A instauração de um regime democrático, após o 25 de abril de 1974, seria a ocasião para mudar esse paradigma. Porém, como podemos verificar, tal não sucedeu, pelo menos nas duas primeiras décadas de democracia. A legislação que regulamentava as atribuições e competências dos municípios, apesar de mencionar a cultura como uma das atribuições, fazia-o sem que elencasse uma lista correspondente de competências. Este paradoxo de termos um regime que advogava a liberdade da criação cultural e o acesso à cultura como uma das tarefas fundamentais do Estado, sem, no entanto, elencar de forma explícita as competências dos municípios para contribuir para esse fim, só viria a terminar em 1999, com a Lei 159/99, de 14 de setembro.

De então para cá, não se verificaram alterações substanciais às competências das autarquias no âmbito da cultura. As mudanças são sobretudo ao nível da formulação das competências, mas não do seu conteúdo. De notar ainda, a densificação dessas competências no que à área do património diz respeito, com a publicação da Lei 107/2001, que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural. Para as restantes áreas da cultura não existiu essa densificação.

É este o quadro legal em que as autarquias têm a sua intervenção na área cultural balizada e será com base nele que teremos de analisar a emergência de instrumentos de política cultural autárquica.

2. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O capítulo anterior permitiu-nos apresentar a evolução das atribuições e competências na área cultural desde a implantação da república à atualidade. Importa, agora, analisar os conceitos subjacentes à fixação das referidas atribuições e competências e procurar compreender de que forma em áreas que, tradicionalmente, se relacionam com a cultura, como são a educação e a juventude, ou que não estando tão próximas, são por vezes associadas na distribuição de pelouros, como é o caso da ação social, a transferência de competências levou à criação de planos e conselhos municipais.

Tendo em conta que este trabalho se centra na intervenção dos municípios na área cultural, parece-nos importante começar pelo conceito de autarquia local. Assim, uma autarquia local é uma pessoa coletiva pública, com a atuação circunscrita a um determinado território, que assegura a prossecução dos interesses do agregado populacional nele residente, emana das populações locais, desenvolve atividade administrativa própria e integra a administração autónoma do estado (Amaral, 2015, pp. 408–409).

A sua existência deriva da Constituição da República Portuguesa, mais concretamente do artigo 235º que a considera uma parte integrante da organização democrática do Estado. É também a Constituição da República Portuguesa que, partindo dessa premissa, estabelece que as atribuições das autarquias locais e as competências dos órgãos autárquicos serão reguladas por lei, de acordo com os princípios da descentralização (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 1976, confira-se o nº 1 do artigo 237º).

Esta situação só é possível, para autores como Freitas do Amaral, porque há um reconhecimento da autonomia das autarquias locais face ao Estado, o que lhes permite desenvolver tarefas de administração pública em simultâneo com o Estado e outras pessoas coletivas (2015, p. 413). Ainda assim, o mesmo autor alerta para situações em que existe uma descentralização jurídica, que não é acompanhada de uma descentralização política, demonstrando essa situação com a prática administrativa do Estado Novo, em que o presidente de câmara era nomeado diretamente pelo Governo, sem ser eleito pelos habitantes e mesmo os vereadores, apesar de eleitos, representavam um único partido, não podendo ser escolhidos livremente pelos eleitores (Amaral, 2015, p. 413).

A existência de descentralização implica a aceitação da autonomia local que consiste no direito das autarquias gerirem uma parte dos assuntos públicos no interesse das populações, a participarem na definição de políticas nacionais que afetem os seus interesses, a partilhar com o estado decisões de interesse comum e de, sempre que possível, regulamentar a aplicação de normas ou planos nacionais adaptando-os às realidades locais, sendo disso exemplo os Planos Diretores Municipais que,

decorrendo da aplicação de legislação de âmbito nacional, são regulamentados, de acordo com as suas especificidades, por cada autarquia local (Amaral, 2015, pp. 417–418).

Implica, ainda, a existência de atribuições, isto é, o conjunto de interesses que a pessoa coletiva deve prosseguir, e que ao longo do processo histórico pode transparecer uma opção política, mais, ou menos centralizadora (Amaral, 2015, p. 469). Do ponto de vista jurídico a forma como as atribuições são concebidas assenta em três fórmulas distintas. O sistema da clausula geral, no qual a lei define de forma sintética e abstrata as atribuições, decorrendo a sua concretização da prática administrativa; o sistema de enumeração taxativa, no qual a lei enuncia de forma expressa e detalhada todas as atribuições, não havendo margem para a assunção de outras que não constem do articulado da lei; e, por último, o sistema misto, no qual a lei enumera de forma exemplificativa as principais competências mas com uma cláusula que salvaguarda que, além das expressas, podem ser atribuições dos municípios as que forem ao encontro dos seus interesses, enquadrando-se o caso português neste último modelo, segundo Amaral (2015, pp. 471–472).

A concretização da descentralização administrativa pode ser atingida através de dois mecanismos distintos: a transferência e a delegação. No primeiro caso, resulta de um ato legislativo, através de Lei ou Decreto, em termos definitivos e universais, aplicando-se, deste modo a todos os municípios e sem um limite de duração, embora possa ser revogada. Deve, porém, ser precedido de um estudo prévio que demonstre o aumento da eficácia sem que haja um aumento da despesa e deve prever a alocação dos recursos necessários ao exercício das competências transferidas, para que estas possam ser efetivadas. A delegação, assenta num acordo de vontades, implica a existência de um acordo interadministrativo que deve ser fundamentado em estudos que o justifiquem e mencionar os recursos necessários à sua execução, sendo limitada no tempo (Amaral, 2015, pp. 474–475).

Como referimos acima, a descentralização enquanto conceito implica o reconhecimento da autonomia das autarquias locais. Enquanto conceito jurídico, a descentralização é sempre caracterizada em oposição à centralização. Do ponto de vista jurídico a descentralização caracteriza-se como um sistema em que a função administrativa não se encontra confiada em exclusivo ao estado, sendo também uma atribuição de outras pessoas coletivas territoriais, designadamente as autarquias locais. Enquanto conceito político administrativo, a descentralização caracteriza-se pela existência de órgãos das autarquias locais livremente eleitos pelas populações, considerados independentes na órbita das suas atribuições e competências, sendo a tutela do estado limitada ao controlo da legalidade (Amaral, 2015, pp. 723–724).

A descentralização é justificada, nas iniciativas legislativas do estado, por um conjunto de vantagens que se centram em dois grandes eixos: a proximidade da administração aos cidadãos e uma maior eficácia na sua atuação.

De um ponto de vista teórico, apontam-se à descentralização um conjunto de virtudes mais amplo. Atribui-se um papel de garante das liberdades locais, de limitação do poder político central, de impulsionador da participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em assuntos que lhes dizem respeito, de facilitador da mobilização das iniciativas e energias locais para as tarefas da administração pública e assegurar uma relação custo-eficácia mais vantajosa que a resultante da administração central (Amaral, 2015, p. 725). Relativamente às desvantagens, são apontadas em menor número, e centram-se na descoordenação da função administrativa, e no mau uso do poder por pessoas impreparadas (Amaral, 2015, p. 726).

Um outro conceito, por vezes associado/confundido com a descentralização, é a desconcentração de poderes. No entanto, enquanto a descentralização implica a transferência de competências do Estado para as autarquias locais, ou regiões autónomas, a desconcentração diz respeito à organização administrativa de uma pessoa coletiva pública, e à forma como as competências são distribuídas pelos diversos escalões hierárquicos que a compõem. Numa administração desconcentrada o poder decisório é repartido pelo superior hierárquico e pelos diversos órgãos subalternos, enquanto numa organização concentrada, todo o poder decisório está no superior hierárquico, com os órgãos subalternos a elaborarem, apenas, os atos preparatórios que a antecedem (Amaral, 2015, pp. 689–690).

Feita esta distinção e tendo presente que a descentralização tem sido um processo gradual desde a promulgação da Constituição da República em 1976, observaremos, agora, a forma como o Estado tem vindo a proceder relativamente às áreas da educação, juventude e ação social.

Não iremos fazer uma análise muito aprofundada sobre cada um destes temas, sendo acima de tudo importante perceber como se tem desenvolvido o processo de descentralização nessas áreas e de que forma as autarquias locais têm assumido competências nessas áreas, e se tem existido um envolvimento das comunidades, como sugere a literatura que aborda as vantagens da descentralização.

A educação foi, destas áreas, a primeira a ser assumida pelos municípios, ainda durante a década de setenta do século XX, mesmo se as suas competências se cingiam ao ensino pré-escolar, através da realização de intervenções nos edifícios escolares (Torres, 2018, p. 31).

Para trás ficava um período de centralização iniciado ainda durante a I República, que se acentuou com o Estado novo e que contrastava com o modelo descentralizado em que as câmaras eram fundamentais na expansão da rede escolar durante a monarquia constitucional.

Em meados da década de oitenta, vai ser dada cobertura legal à intervenção dos municípios na educação com a promulgação da Lei de Bases do sistema Educativo, a Lei 46/86, de 14 de outubro, que define o sistema educativo como descentralizado e desconcentrado (Torres, 2018, p. 32), num processo que procuraria aproximar o processo educativo das populações por via da descentralização e conseguir uma resposta mais célere das estruturas do estado através da desconcentração.

Porém, a falta de regulamentação da Lei de bases e a incorreta regimentação das competências deixou os municípios sem terem uma noção clara do seu papel no sistema educativo, mantendo-se o paradigma da década de setenta em que as autarquias assumiam deveres sem terem os correspondentes direitos (Torres, 2018, p. 33).

Ao longo da década seguinte vão sendo promulgados outros diplomas legais que procuram aumentar a presença das autarquias no setor da educação, culminando com o Decreto-lei 115A/98, de 04 de maio, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos, visando a constituição de estruturas locais de participação, os Conselhos Locais de Educação (Torres, 2018, p. 38). Porém, só em 2003, serão regulamentados esses Conselhos, através do Decreto-lei 7/2003, de 15 de janeiro, que define as suas competências, passando a ser usada a designação Conselho Municipal de Educação (Torres, 2018, pp. 38–39).

Os Conselhos Municipais de Educação deveriam ser compostos por professores dos diferentes níveis de ensino, pessoal não docente, alunos, autarquias, representantes de organizações sociais, representante da Direção Regional de Educação, um representante da educação de adultos, formação profissional, ensino especial, possibilitando, em teoria, a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas em assuntos que lhes dizem respeito e facilitando a mobilização das iniciativas e energias locais para as tarefas da administração pública. Essa envolvência da comunidade local concretizar-se-ia na elaboração da Carta Educativa e na coordenação local da política educativa, entre outras competências do Conselho municipal de Educação (Torres, 2018, p. 62).

A Carta Educativa, regulamentada inicialmente pelo Decreto-lei 7/2003, de 15 de janeiro, tem um papel de planeamento e racionalização dos recursos educativos e, simultaneamente, de análise ao funcionamento dos estabelecimentos de ensino, desempenho da comunidade educativa e avaliação do sucesso escolar (Torres, 2018, p. 64). A sua função de planeamento, fica plasmada no número 3 do artigo 19º do citado Decreto-lei, ou no número 7 do artigo 14 do Decreto-lei 21/2019, de 3 de janeiro,

que o revogou, onde se expressa que a Carta Educativa integra o Plano Diretor Municipal, o instrumento base de gestão territorial dos municípios.

O Conselho Municipal de Educação assume-se como um órgão de participação alargada da comunidade, que visa a integração e a promoção do sucesso educativo. Porém, mesmo se em alguns municípios foram feitas experiências de criação de órgãos consultivos, prévias à legislação que cria o Conselho Municipal de Educação, este é, atualmente, uma obrigação legal e torna-se uma instância de coordenação e consulta do município, no que respeita à política educativa, coordenando a intervenção dos parceiros e acompanhando o funcionamento do sistema (Cardo, 2014, pp. 18–20). Um reflexo dessa imposição legal, está espelhado na composição do Conselho Municipal de Educação, que é universal, e decorre do Decreto-Lei que cria este órgão, não podendo a sua composição ser adaptada em cada município (Cardo, 2014, p. 20). A própria obrigatoriedade da presença de um representante do Diretor Regional de Educação, quando os diretores das escolas locais não são considerados na legislação, reforça a ideia de que o CME é um órgão que, apesar de destinado a promover a aproximação às comunidades, não se liberta da presença do estado.

Temos assim, um órgão que deveria estimular a colaboração entre diferentes entidades, mas que revela dificuldade em o conseguir, por força da estrutura que decorre da legislação ser demasiado rígida, o que impede o ajuste à realidade de cada município, e subsistem ambiguidades nas competências descentralizadas, o que limita a sua atuação e impede que o CME seja responsável pela política educativa local (Mota, 2021, pp. 36–40). Esta realidade leva Daniela Mota (2021, p. 35) a considerar que o CME assume três tipos: ausência – quando se destina apenas a aprovar a Carta Educativa, que integra obrigatoriamente o PDM; conformidade – quando cumpre o que está inscrito nos normativos legais e reúne regularmente; e estratégia – quando acompanha e avalia as políticas implementadas.

Parece-nos razoável admitir que a criação de um documento estruturante para a educação ao nível local, e um órgão consultivo, que deveriam servir para aumentar a eficácia da administração ao aproximá-la do cidadão aplicando o princípio da subsidiariedade, tiveram um resultado mitigado. Ainda que alguns municípios se tenham antecipado à produção legislativa sobre estes assuntos criando órgãos consultivos que teriam como propósito sugerir formas de atuação do município e da comunidade educativa, o que parece resultar dos trabalhos académicos realizados sobre este tema é uma sensação de que os CME não conseguem ser verdadeiramente representativos e palco de uma reflexão profunda sobre as necessidades locais ao nível da educação, contribuindo para a existência de uma visão estratégica de médio/longo prazo.

Naturalmente, coexistem casos em que essa visão estratégica é concebida com base nos contributos dos representantes do CME e vertidos na Carta Educativa, em paralelo com outros em que não há essa capacidade e a Carta Educativa é elaborada sem ter em conta os contributos que poderiam vir do CME.

Parece-nos razoável admitir que será mais fácil para os autarcas assumirem as competências em áreas em que haja uma intervenção material, ou de pura gestão de recursos – pensamos nas reparações/reabilitações de edifícios escolares, ou na construção de edifícios novos e na gestão de transportes escolares, ou de trabalhadores – do que em áreas onde é necessário reunir uma massa crítica capaz de refletir e propor estratégias cujo retorno poderá estar desfasado dos ciclos políticos.

A isto juntar-se-á um outro aspeto, relacionado com os recursos financeiros e humanos que deveriam acompanhar as competências transferidas, mas que, habitualmente, não são transferidos na proporção das competências.

Não surpreende por isso, que um número significativo de municípios, aquando da promulgação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que implicava a transferência de competências, obrigatória em áreas como a educação, ação social e saúde, as tenham recusado, preferindo aguardar até ao momento em que a sua aceitação seja inevitável.

Na área da ação social, os municípios irão, ao abrigo da Lei acima enunciada, receber um conjunto de competências. No entanto, também nesta área, desde o 25 de abril os municípios têm vindo a assumir algumas competências e a criar estruturas onde representantes da comunidade podem trazer os seus contributos para uma intervenção coordenada do município e dos outros atores com área social.

Apesar de os municípios terem assumido alguma intervenção na vertente da ação social, logo após o fim do Estado Novo, contribuindo para a mudança de paradigma de uma ação assistencialista promovida pelas mutualidades e misericórdias, as políticas do estado foram descontínuas e fragmentárias (Flórido, 2019, pp. 11–12).

À semelhança daquilo que aconteceu na área da educação, a primeira intervenção vai ser na vertente dos equipamentos, com o apoio à sua construção (Flórido, 2019, p. 13).

Mais tarde, quase no final do século XX, a resolução do Conselho de Ministros 197/97, de 18 de novembro permitiu a criação do programa Rede Social. À semelhança do que aconteceu com os CME, será a promulgação de legislação de âmbito nacional que virá a regulamentar a criação e funcionamento do Conselho Local de Ação Social (CLAS), através do Decreto-Lei 115/2006, de 14 de junho. No preâmbulo do mesmo assume-se que, na sequência da resolução acima referida, o programa Rede Social estava implantado no país, mas que se verificava a necessidade de criar um instrumento administrativo que permitisse uma harmonização, quer nos modelos de funcionamento, quer nos processos de planeamento, com vista a uma melhor distribuição dos recursos no território nacional e,

simultaneamente, com o propósito de perspetivar o futuro de cada território a médio prazo (Decreto-Lei n.º 115/2006, 2006, p. 4276).

De igual forma, também os CLAS são apresentados como um modelo de trabalho em parceria, que possibilitará uma resposta mais célere e eficaz na resolução dos problemas das populações. Porém, da mesma forma que nos CME a legislação que os regulamenta indica quem neles pode participar, também no caso dos CLAS isso acontece, e estabelece que organismos da administração pública deles devem fazer parte.

Aos CLAS compete a elaboração do Plano de Desenvolvimento Social, um documento obrigatório e que determina eixos, estratégias e objetivos de intervenção, com base num prévio Diagnóstico social (Decreto-Lei n.º 115/2006, 2006, p. 4281). O Plano de Desenvolvimento Social, não integra o PDM, ao contrário da Carta Educativa mas, ainda assim, deve ser ponderado na sua elaboração.

Parece-nos razoável admitir um certo paralelismo no processo de descentralização nas áreas da educação e ação social. Em ambas se pretende criar uma estrutura de cariz local, que permita uma representatividade alargada de pessoas e instituições, acompanhada da elaboração de um documento estratégico que estabeleça metas para a atuação dos municípios bem como da rede de parceiros que essas estruturas vão forjar.

No entanto, ainda que o modelo pareça virtuoso, parece existir alguma relutância dos municípios em avançar para outras estruturas que não sejam consequência de um processo legislativo. Veja-se o caso, ainda na área da ação social, das políticas para o envelhecimento ativo das populações. Considerando que a esperança média de vida tem vindo a aumentar e que a pirâmide etária vai acentuando o peso das faixas etárias mais velhas, os problemas que as afetam deveriam tornar-se centrais e pareceria um passo lógico criar, sem necessitar de que o Estado legislasse nesse sentido, estruturas representativas dessas camadas da população em cada território. Porém, de acordo com a literatura, em 2013 apenas existia um Conselho Municipal do Idoso aprovado, encontrando-se, nessa data, em processo de aprovação os regulamentos de outros dois (Fonseca, 2014, p. 1).

Uma outra área que pretendíamos abordar era a da juventude.

Neste campo a, à semelhança dos anteriores, a legislação prevê a existência de um Conselho Municipal da Juventude, tendo para esse efeito sido publicada a Lei 8/2009, de 18 de fevereiro, que criou o regime jurídico dos Conselhos Municipais da Juventude (CMJ), que seria alterada pela Lei 6/2012, de 10 de fevereiro.

Este conselho tem uma função consultiva, devendo pronunciar-se sobre as políticas direcionadas para a juventude que os municípios pretendem desenvolver. Ao contrário dos CME e CLAS a legislação não lhe associa a produção de qualquer documento semelhante à Carta Educativa ou ao Plano de

Desenvolvimento Social. Ainda assim, 8% dos municípios que responderam a um inquérito do Observatório Permanente da Juventude no ano de 2018 possuíam um plano estratégico/municipal para a juventude (T. Ferreira et al., 2019, p. 7), apontando como uma das razões para não possuírem esse tipo de documento o facto de se tratar de uma opção política do município (T. Ferreira et al., 2019, p. 7).

Mais pertinente é a constatação, com base no mesmo inquérito, que apesar do CMJ ser uma obrigação legal, apenas tinha sido constituído em 68% dos municípios, surgindo, de novo, a opção política como a justificação para a sua inexistência (T. Ferreira et al., 2019, p. 8).

Poderemos sempre ver o copo meio cheio e encontrar situações em que existiam estruturas representativas dos jovens ao nível municipal mesmo antes da promulgação da Lei 8/2009, de 18 de fevereiro (*Comissão Municipal da Juventude completou 7 anos de existência*, 2008), mas parece-nos sintomático que perante uma obrigação que decorre da Lei, se registre um número bastante significativo de municípios que não instituíam os respetivos CMJ.

Depois desta abordagem, necessariamente breve, destas áreas, parece-nos pertinente fazer uma rápida síntese.

Do ponto de vista teórico a transferência de competências para as autarquias tem por base o princípio da descentralização, que se justifica pela maior proximidade às populações e eficácia na resposta aos problemas que as afetam. Naturalmente, este princípio encontra-se respaldado na Constituição da República Portuguesa e segue as práticas de outros países europeus, podendo discutir-se se há uma dotação de recursos adequados à sobrecarga que essas competências descentralizadas representam para as autarquias locais.

Do ponto de vista prático, e pese embora a bibliografia consultada, na sua maior parte não nos oferecer uma visão global, parece-nos razoável inferir que a atuação dos municípios nas áreas que examinámos – educação, ação social e juventude – se limita, na sua maioria, àquilo que resulta da legislação que o Estado produz no âmbito da descentralização de competências. E mesmo nesses casos, sendo disso exemplo a criação dos CMJ, nem sempre esse patamar de envolvimento/atuação é atingido.

Essa situação leva-nos a questionar se a proximidade às populações e a eficácia que justificam a descentralização de competências, serão efetivas. Mais uma vez a literatura não é muito esclarecedora. Porém, no caso dos CME, alguns estudos deixam subentender alguma falta de representatividade e levantam algumas dúvidas sobre a sua eficácia na criação de uma política educativa local.

Essas dúvidas podem ser extrapoladas para as áreas em que não há uma obrigação legal resultante da delegação de competências. O exemplo dos Conselhos Sêniors, ou dos planos municipais para a

juventude, permitem-nos questionar se os municípios terão interesse em criar órgãos consultivos, além dos previstos na legislação, e documentos orientadores que reflitam os interesses e contributos das populações e instituições locais.

Não possuindo uma resposta para essa questão, o panorama traçado na bibliografia consultada, ainda que assente, quase sempre, em estudos de caso sem que haja uma visão global, parece indiciar uma propensão reduzida para a criação desse tipo de órgãos e documentos orientadores.

Veremos, no próximo capítulo, se essa perceção é aplicável à área cultural.

3. MUNICÍPIOS: POLÍTICAS E SERVIÇOS CULTURAIS

Até este ponto procurámos fazer uma síntese das atribuições e competências dos municípios desde a implantação da república e da forma como tem vindo a ser feita a descentralização de competências, tanto no âmbito da cultura, como de áreas afins.

É o momento de procurar perceber o grau de importância que os municípios atribuem à política cultural, nomeadamente através da existência de planos para a cultura e órgãos consultivos. Simultaneamente, procura-se caracterizar a área cultural dos municípios.

Para esse efeito elaborou-se um questionário construído na plataforma google forms e alojado na página eletrónica <https://politicaculturalautarquica.wordpress.com/> onde disponibilizámos o questionário aplicado aos municípios, bem como um outro destinado aos cidadãos que veremos com mais detalhe no capítulo seguinte.

Este questionário foi estruturado em 4 partes distintas.

A primeira parte destinava-se à identificação e caracterização dos municípios em função do número de eleitores (critério utilizado, uma vez que estabelece o número de vereadores eleitos em cada município) bem como a obter a autorização para o tratamento dos dados.

A segunda parte intitulada Plano Municipal de Cultura, tinha como questão inicial a existência, ou não, de um instrumento de planeamento para a política cultural. Se a resposta fosse negativa, passaria de imediato para a terceira parte do questionário. Sendo positiva eram solicitados elementos adicionais, nomeadamente, a data da sua entrada em vigor, forma de elaboração, auscultação da sociedade e implementação.

A terceira parte intitulava-se Conselho Municipal da Cultura. À semelhança da segunda parte, a primeira questão visava saber se existia uma estrutura consultiva de âmbito cultural no município, conduzindo a resposta negativa à quarta, e última, parte do questionário. As respostas positivas implicavam informações adicionais, sobre a data de criação, a periodicidade de reunião, composição, representatividade, e a resposta dos executivos face às recomendações recebidas.

A última parte do questionário pretendia fazer uma caracterização da área cultural dos municípios. Questionava-se quais os pelouros acumulados pelo vereador da cultura, o enquadramento orgânico na macroestrutura do município, recursos humanos e equipamentos existentes, bem como o investimento realizado em 2021.

Com esta estrutura esperávamos ter uma perceção relativamente clara da importância atribuída à construção de instrumentos de planeamento a médio prazo, indicadores da existência de uma política

para a cultura, bem como à criação de órgãos consultivos que possibilitassem a manifestação das opiniões de representantes da sociedade, a título individual ou coletivo.

Em paralelo com a criação do questionário, e da página onde o alojámos, foi feito um levantamento através das páginas de todos os municípios do país, dos vereadores da cultura e respetivos contactos eletrónicos. Sempre que disponíveis, foram recolhidos os contactos diretos de correio eletrónico, ou em alternativa, dos respetivos gabinetes de apoio. Em último caso, foram utilizados os endereços gerais de cada município.

Assim foram remetidos 307 emails direcionados aos respetivos vereadores da cultura, apresentando, de forma sucinta os objetivos do questionário e solicitando a sua colaboração através do seu preenchimento. Cabe aqui fazer uma nota, para explicitar que por opção própria, sendo trabalhador de uma autarquia, considerei que não a devia integrar neste estudo, motivo pelo qual não se consultou a totalidade dos municípios portugueses.

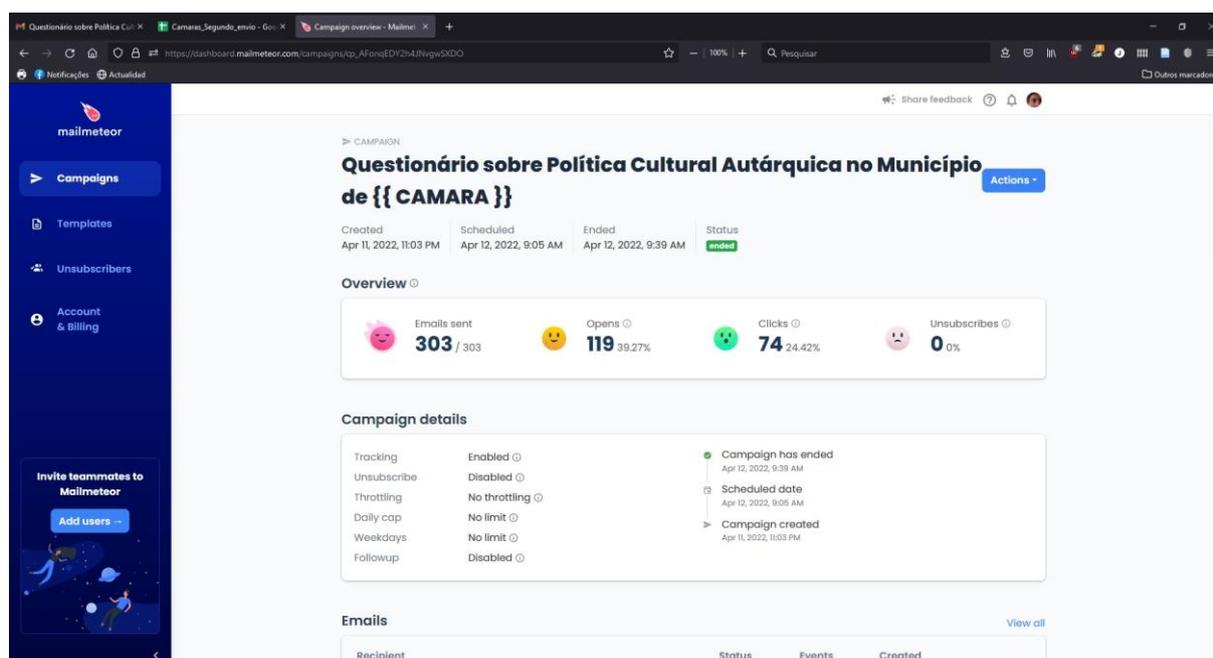


Figura 1: Printscreens da aplicação *Mailmeteor*, utilizada para fazer o envio do correio eletrónico aos municípios.

A imagem acima sintetiza o resultado do primeiro contacto efetuado com os municípios, no dia 12 de abril, em que era solicitada uma resposta até ao dia 10 de maio. Dos 307 endereços recolhidos, a aplicação indicou que 4 eram inválidos, enviando, apenas, 303 mensagens. Depois de revistos os 4 endereços foram alvo de um novo envio no dia seguinte. À data de obtenção do relatório dos 303 emails enviados 119 tinham sido abertos e em 74 tinham sido utilizadas as ligações que remetiam para a página onde estava alojado o questionário.

Apesar destes resultados serem positivos, o número de respostas efetivas não acompanhava, pelo menos o número de utilização das ligações, registando-se apenas 33 respostas.

Deste modo, no dia 3 de maio foi feito um novo contacto para os 274 municípios, que ainda não haviam respondido, conforme a imagem abaixo.

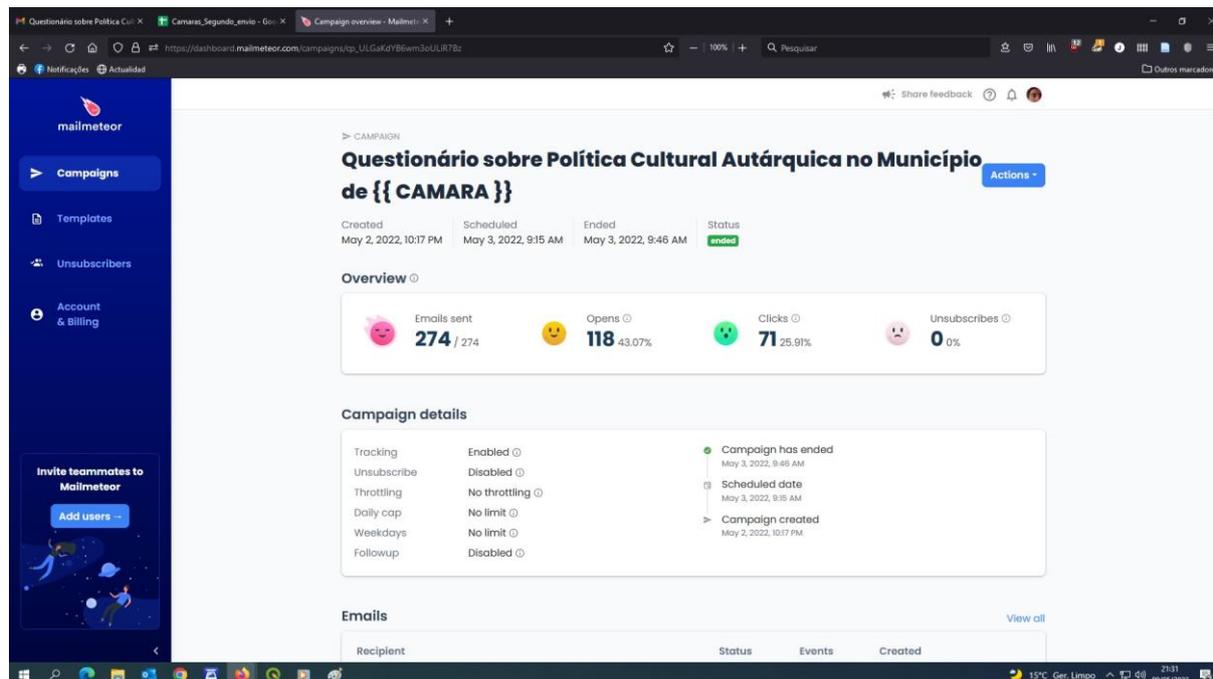


Figura 2: Printscreen da aplicação *Mailmeteor*, utilizada para fazer o envio do correio eletrónico aos municípios.

Neste segundo contacto, alargava-se o prazo para respostas até ao dia 13 de maio. Mais uma vez o número de emails abertos, 118, à data de obtenção do relatório, era elevado e o número de ligações utilizadas era semelhante ao do primeiro contacto.

Este reforço foi, no entanto, fundamental para se conseguir ampliar a amostra conseguida. Terminado o prazo, obtivemos 103 respostas ao questionário. Dessas, apenas consideramos, no tratamento dos dados 101, visto que nas restantes, foi assinalada a opção de não autorizar o tratamento dos dados. Na verdade, houve mais respostas em que tal aconteceu, mas um contacto posterior, permitiu perceber que se havia tratado de um lapso durante o preenchimento, sendo confirmada a possibilidade de tratamento dos dados. Nos dois casos em apreço, ou não houve resposta a esse contacto ou, tendo havido resposta, não foi possível obter autorização superior, para a validação do questionário preenchido pelos serviços.

Com 101 respostas temos uma amostra que corresponde a quase um terço do total de municípios portugueses, o que nos parece bastante representativo. Responderam ao questionário, os seguintes municípios: Alcoutim, Alenquer, Alfândega da Fé, Alijó, Almada, Almeida, Almeirim, Alvaiázere, Ansião, Arouca, Arruda dos Vinhos, Aveiro, Barcelos, Barrancos, Braga, Cabeceiras de Basto, Caldas da Rainha, Calheta (Açores), Câmara de Lobos, Campo Maior, Cantanhede, Carrazeda de Ansiães, Castanheira de Pêra, Castelo de Paiva, Castelo de Vide, Celorico da Beira, Cinfães, Entroncamento, Espinho, Esposende, Estremoz, Évora, Figueira de Castelo Rodrigo, Fronteira, Funchal, Gavião, Góis, Golegã,

Gouveia, Grândola, Guimarães, Horta, Lagos, Lajes das Flores, Loulé, Loures, Mafra, Manteigas, Matosinhos, Mesão Frio, Mira, Miranda do Corvo, Miranda do Douro, Mogadouro, Monchique, Montemor-o-Velho, Mortágua, Moura, Murtosa, Nazaré, Olhão, Oliveira de Frades, Ovar, Paços de Ferreira, Palmela, Penedono, Penela, Pinhel, Ponta Delgada, Portalegre, Porto, Porto de Mós, Proença-a-Nova, Reguengos de Monsaraz, Rio Maior, Santa Comba Dão, Santa Cruz, Santo Tirso, São Brás de Alportel, São João da Madeira, Sardoal, Sátão, Seia, Seixal, Serpa, Sesimbra, Sever do Vouga, Tarouca, Tomar, Tondela, Torre de Moncorvo, Trancoso, Trofa, Vale de Cambra, Viana do Castelo, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Foz Côa, Vila Velha de Ródão, Vila Verde, Vila Viçosa, Vinhais e Viseu.

De um ponto de vista visual, o mapa abaixo, permite-nos ter uma imagem mais imediata da distribuição das respostas pelo território.

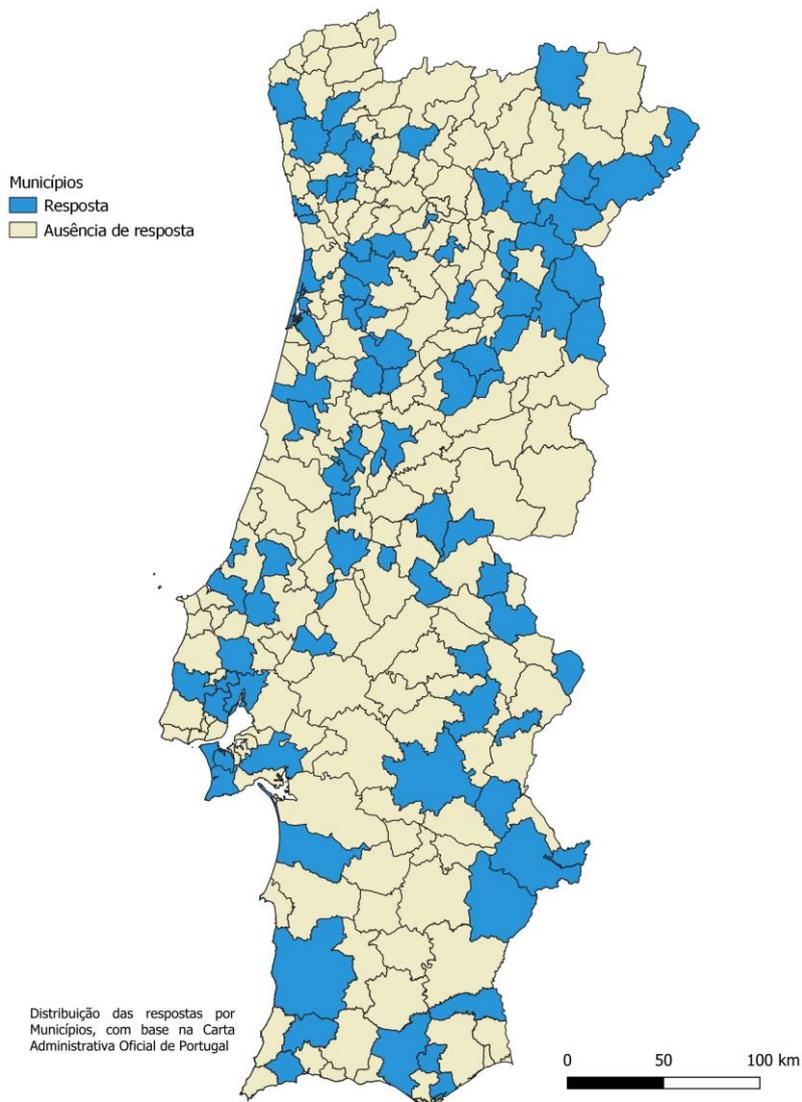


Figura 3: Distribuição das respostas em Portugal continental. Elaborado pelo autor.

Como podemos observar, temos uma distribuição relativamente uniforme pelo território, embora com uma menor presença no limite norte e no eixo central a sul do rio Tejo.



Figura 4: Distribuição das respostas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Elaborado pelo autor.

A abrangência nacional das respostas, sai reforçada como o mapa acima que permite identificar quatro municípios na região autónoma dos Açores e três na região autónoma da Madeira, que responderam ao questionário.

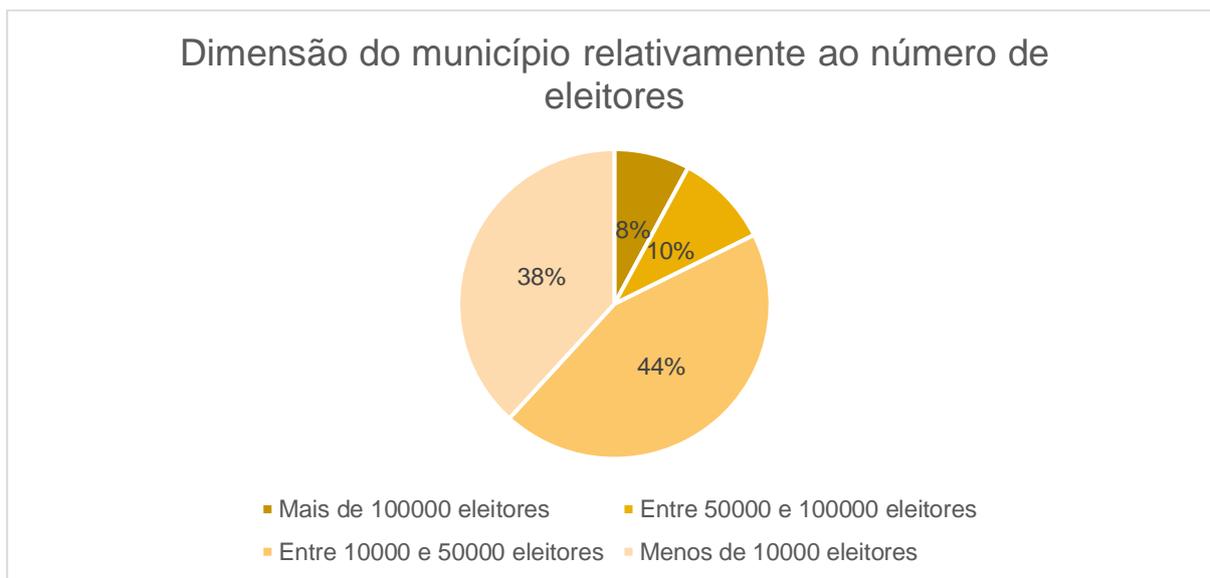


Gráfico 1: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Esta distribuição dos municípios pelo número de eleitores corresponde quase na perfeição à distribuição da totalidade dos municípios do país com base no número total de eleitores. A percentagem do intervalo entre dez e cinquenta mil eleitores estaria nos 45% enquanto a do intervalo

entre os cinquenta e os cem mil eleitores baixaria para 8% (PORDATA - *Ambiente de Consulta*, 2022). Ainda em relação à amostra recolhida no intervalo até aos dez mil eleitores a percentagem de respostas foi de 33% do total de municípios neste escalão, no intervalo entre os dez e os cinquenta mil a percentagem foi de 32%, no intervalo entre os cinquenta e os cem mil foi de 42% e acima dos cem mil fixou-se nos 32%.

Julgamos que esta amostra tanto no total, que corresponde a 33% dos municípios existentes, como em cada um dos escalões de eleitores, é suficientemente ampla para podermos fazer uma análise com algum grau de fiabilidade.

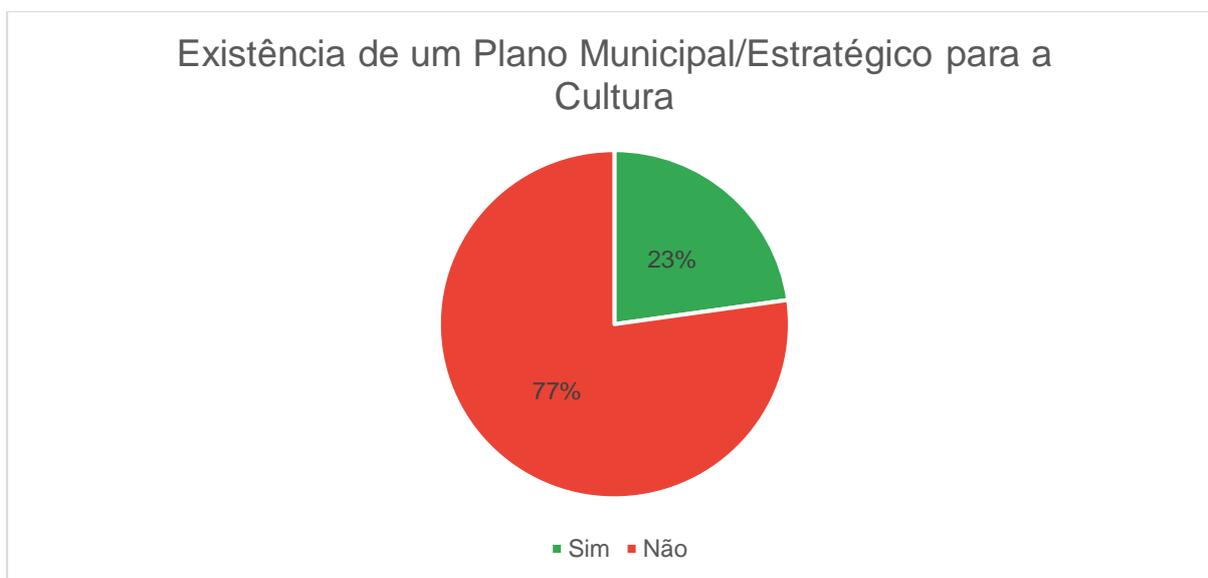


Gráfico 2: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

A segunda parte do questionário colocava a questão da existência no município de um plano municipal/estratégico para a cultura. Como podemos observar no gráfico acima, dos 101 municípios que responderam ao questionário apenas 23 possuem esse tipo de documento, o que se traduz numa percentagem de 23% do total.

Deste resultado poderíamos inferir que a existência de um documento orientador para a área da cultura não é considerada necessária para uma maioria significativa dos municípios.

No entanto, essa talvez seja uma conclusão demasiado apressada se, em lugar de olharmos para um valor global das respostas as segmentarmos de acordo com a dimensão eleitoral dos municípios, como fizemos no gráfico abaixo.

Essa segmentação dos dados permite-nos perceber que o panorama é diferente em função da dimensão de cada município. Com base na amostra recolhida, deteta-se uma maior apetência para a existência destes documentos orientadores nos municípios com mais de cinquenta mil eleitores, com

percentagens que se aproximam dos 40%, enquanto nos segmentos até aos cinquenta mil eleitores as percentagens reduzem-se, de forma bastante significativa.

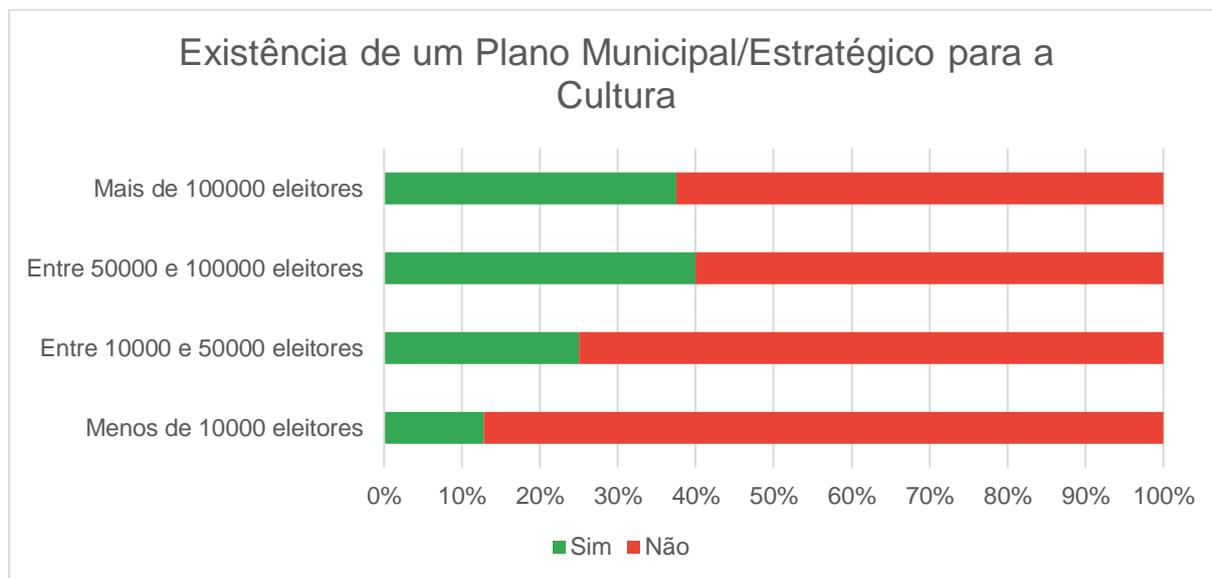


Gráfico 3: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Ainda que em valores absolutos a perceção seja distinta, com o maior número de municípios a responder possuir planos municipais/estratégicos para a cultura a situar-se no segmento entre os dez e os cinquenta mil eleitores, parece-nos que a análise tomando em conta as percentagens espelha de forma mais clara a realidade.

A tabela seguinte permite-nos enquadrar cronologicamente o surgimento da preocupação com estes documentos orientadores.

	1994	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Outras situações
Menos de 10000 eleitores								1	2	1	1
Entre 10000 e 50000 eleitores	1		1			1	1	1	2		4
Entre 50000 e 100000 eleitores				1			1		2		
Mais de 100000 eleitores		2						1			
TOTAL	1	2	1	1	0	1	2	3	6	1	5

Tabela 1: Data de aprovação do plano. Dados resultantes do questionário. Elaborada pelo autor.

À exceção de um caso ainda na década de 1990, o município de Évora, podemos constatar que o surgimento destes documentos é relativamente recente. Presumimos que o município de Évora tenha sentido necessidade de avançar com um documento orientador na sequência da classificação do centro histórico como Património Mundial pela UNESCO em 1986 (DGPC | Centro Histórico de Évora, sem data).

Os restantes municípios começaram, gradualmente, a aprovar os seus planos a partir de 2014, constatando-se um pico de aprovações nos anos de 2020 e 2021, coincidente com a realização das eleições autárquicas no segundo semestre de 2021. A tabela possui uma coluna para outras situações onde se incluem os casos em que os serviços não sabiam a data de aprovação do documento ou em que os documentos se encontram, ainda, em aprovação.

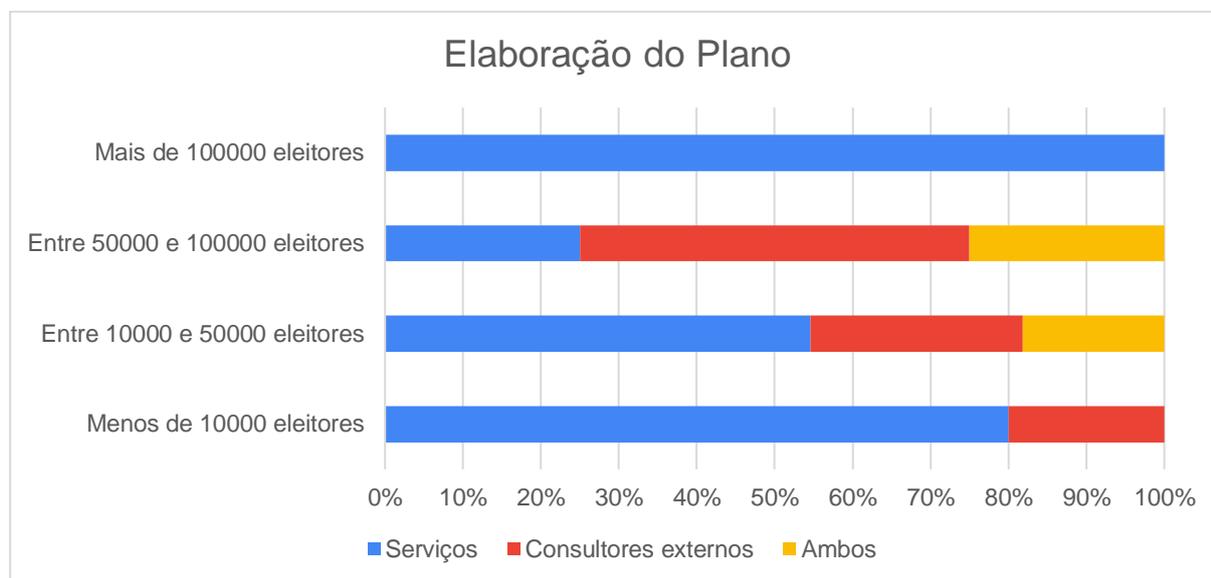


Gráfico 4: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

A autoria do plano, procurando perceber o grau de envolvimento dos serviços na sua elaboração, parecia-nos pertinente. Empiricamente poderíamos pressupor que os municípios com maior dimensão, fruto de uma maior capacidade financeira, optassem pelo envolvimento de entidades externas, no entanto, ao segmentarmos os dados tal não se verifica.

Globalmente em 61% dos casos os planos foram assegurados pelos serviços, enquanto o recurso a consultores se ficou pelos 26%, e a utilização de consultores em conjunto com os serviços se restringiu a 13%.

Olhando para os dados, pela dimensão dos municípios, aquilo que podemos concluir é que os municípios de maior dimensão, como poderemos observar com maior detalhe na análise aos recursos humanos, fruto da sua capacidade de possuírem um maior número de técnicos, conseguem assumir a elaboração dos documentos sem necessitarem de recorrer a serviços externos. É, no escalão imediatamente anterior, que essa necessidade se nota de forma mais acentuada, fruto, provavelmente, da existência de equipas mais reduzidas. Apenas 25% dos planos foi elaborado pelos serviços, sendo os restantes 75% divididos entre os consultores externos e uma situação mista, prevalecendo a primeira. Não deixa de ser interessante verificar que os municípios de menos dimensão, em que as equipas técnicas seriam, à partida, mais reduzidas, utilizem maioritariamente os

recursos próprios para a elaboração dos planos, o que contrasta com os municípios entre os dez e os cem mil eleitores, onde esse recurso é utilizado de forma muito expressiva.

Igualmente importante era perceber se as populações, os destinatários das políticas plasmadas no documento, tinham sido ouvidas durante a sua elaboração.

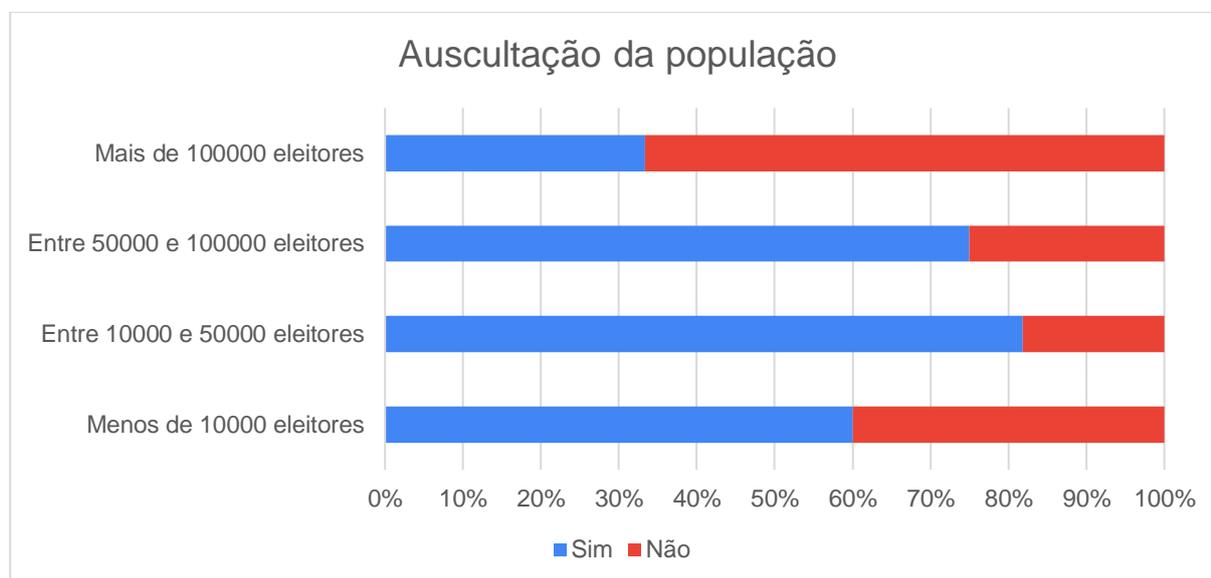


Gráfico 5: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Globalmente 70% dos municípios afirmaram ter auscultado as populações durante a elaboração dos seus planos, o que parece demonstrar alguma abertura para que o plano resulte não só das propostas dos executivos municipais e respetivos serviços, mas também, para integrar os contributos da sociedade.

Segmentando os dados, é nos municípios de maior e menor dimensão, que a consulta das populações atinge percentagens mais baixas. Admite-se que no primeiro caso isso se deva a alguma dificuldade de encontrar formas de representar a opinião de um volume tão elevado de munícipes, enquanto no segundo, talvez a explicação se encontre na reduzida dimensão das equipas. Os municípios de dimensão intermédia, apesar de serem os que recorrem em maior número aos consultores externos, ou a soluções mistas, para a elaboração do plano apresentam, ainda assim, percentagens a rondar os 20% de não auscultação dos munícipes.

Esta procura de participação é um ponto bastante positivo, na nossa opinião, uma vez que permite que o documento não traduza apenas as intenções dos executivos municipais, mas que seja uma síntese daquilo que estes preconizam, juntamente com as aspirações da população, robustecendo-o e tornando a sua implementação, a médio/longo prazo, mais consensual.

Para tentar perceber de que forma foi procurada essa participação apresentou-se uma lista com 4 opções que nos pareceram ser de utilização mais provável, deixando a possibilidade de cada município

acrescentar outras metodologias de recolha de informação utilizadas. As opções que elencámos foram: inquéritos, entrevistas, reuniões de trabalho e “focus group”.

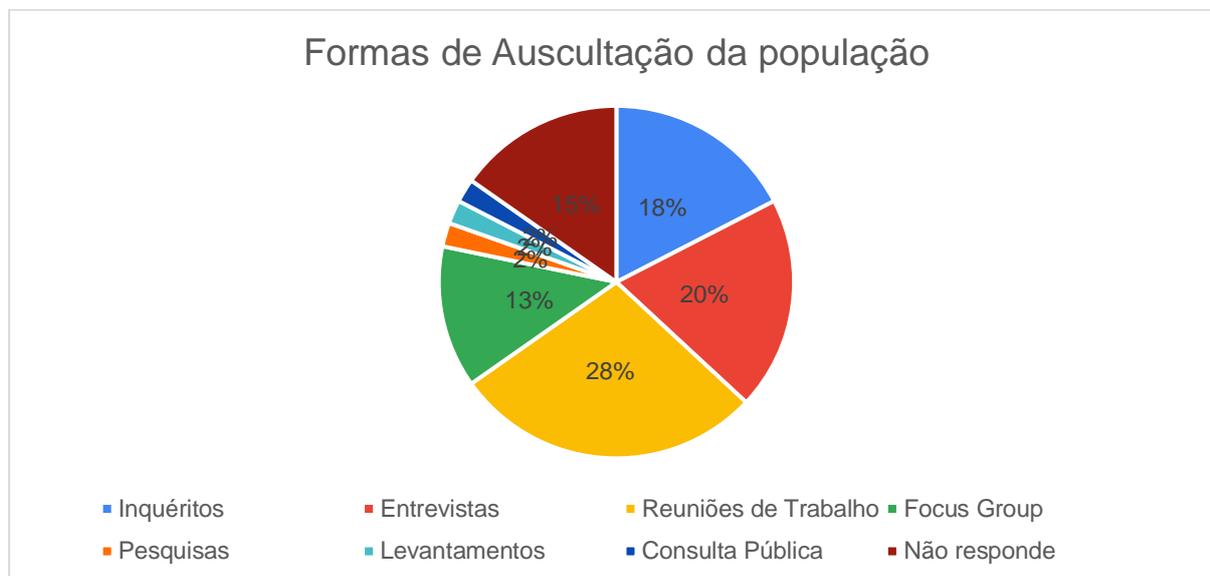


Gráfico 6: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Merece-nos uma primeira observação o facto de 15% das respostas recolhidas não indicarem de que forma foi feita essa auscultação. Atente-se que esta questão só era apresentada nos casos em que a resposta à questão anterior tinha referido ter sido feita essa auscultação. Este número não corresponde, deste modo, aos 30% que afirmaram não ter procedido à auscultação da população. A única explicação que conseguimos encontrar é a de que o autor das respostas não acompanhou o processo e, desconhecendo os métodos utilizados, optou por não responder. As reuniões de trabalho surgem como o método mais aplicado, seguidas das entrevistas e só em terceiro lugar surgem os inquéritos. Dos quatro métodos sugeridos aquele que foi menos utilizado foi o “focus group”.

Apesar da abertura para procurar contributos dos cidadãos, a escolha dos métodos parece indicar uma concentração da recolha de opiniões em personalidades de referência, seja pelo seu currículo, seja por representarem instituições ou associações, descurando-se, aparentemente, a opinião do cidadão comum.

Devemos salientar o caso de Braga em que, além da aplicação da totalidade das metodologias se seguiu uma fase de consulta pública, possibilitando, desse modo, a participação de todos os munícipes através de um mecanismo legal.

Como referimos, o plano deve ser um documento cuja implementação será feita ao longo do tempo, podendo, por isso mesmo, possuir uma duração desfasada dos ciclos eleitorais autárquicos. Tendo isso presente, importa perceber se os documentos estabelecem metas a atingir com a sua execução.

O gráfico abaixo, nesse ponto, é bastante claro. A quase totalidade dos municípios afirmou ter plasmado no plano as metas a atingir com a sua execução.



Gráfico 7: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Afastamo-nos, assim, da ideia de plano da cultura que se traduzia numa espécie de agenda, onde se apresentavam os eventos a realizar ao longo do ano, para um documento que pretende traçar uma estratégia de ação.

Como referimos acima, este documento pode não coincidir com os ciclos políticos, pelo que importava perceber se os executivos municipais que tinham tomado posse após a sua aprovação tinham continuado a sua implementação.

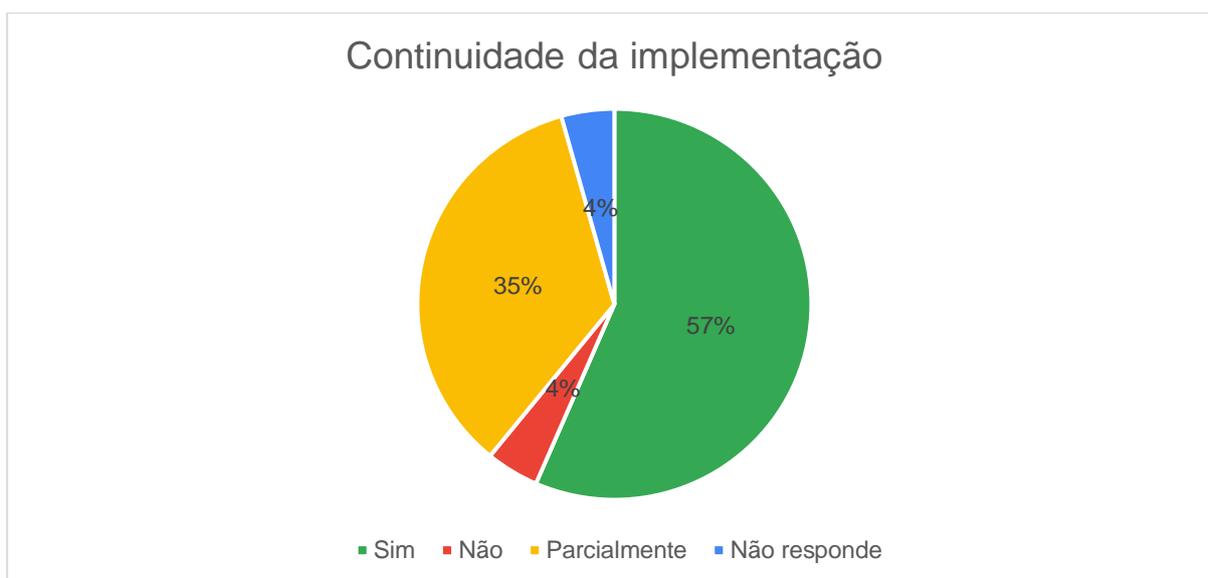


Gráfico 8: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

O gráfico acima, mostra-nos que, maioritariamente, a implementação dos planos foi mantida. Apenas num caso, tal não sucedeu e noutro não houve resposta. Nos restantes refere-se que a implementação

foi parcialmente mantida. Não tendo sido colocada essa questão, não podemos aferir, nos casos em que a resposta é de uma continuidade total da implementação, se isso se deveu a uma manutenção do executivo que desenvolveu e aprovou o plano, ou se tendo havido uma mudança, o que veio depois da aprovação assumiu o plano na íntegra.

Ainda assim, as respostas à questão seguinte destinadas apenas aos municípios que haviam afirmado que a continuidade da implementação tinha sido parcial, ou que tinha sido interrompida podem fornecer algumas pistas.

Tal como se havia feito na questão relativa às formas de auscultação, também neste caso, foram fornecidas algumas alternativas de resposta: consideram necessário reformular o documento?; consideram-no incompatível com o programa eleitoral?; e consideram que não era útil?; às quais poderiam ser acrescentadas outras pelos municípios, para melhor descreverem o seu caso específico.

A opção consideram necessário reformular o documento foi aquela que reuniu a maioria das respostas registadas, 7 em 10. Das restantes três, foram respostas do seguinte teor: uma esclarece a não resposta na questão anterior, afirmando que o executivo que aprovou o plano ainda se encontra em funções, outra relativamente à resposta negativa à questão anterior afirma serem desconhecidos os motivos para descontinuidade da implementação e, a última, refere que nem todas as propostas eram exequíveis.

Esta última poderia enquadrar-se na necessidade de reformulação, embora se possa compreender a especificação, uma vez que o executivo seguinte pode não ter considerado necessário reformular o documento e, simultaneamente, entender que não o podia aplicar na íntegra.

Serve também para uma sucinta reflexão sobre a necessidade destes documentos, à semelhança de instrumentos de planeamento territorial como os Planos Diretores Municipais, terem um prazo para implementação sendo, no seu término, alvo de um processo de revisão.

Esta questão terminava a segunda parte do questionário, dando lugar ao conjunto de questões que se prendia com a existência de um órgão consultivo para a discussão de assuntos relacionados com a política cultural do município, a que por simplicidade de designação nos referiremos como conselho municipal de cultura.

Tal como na segunda parte esta secção do questionário tinha início com uma pergunta sobre a existência de um órgão consultivo no município. Em caso de resposta afirmativa eram lançadas uma série de questões, enquanto a resposta negativa conduzia diretamente à última secção do questionário.

Como é possível perceber pelo gráfico abaixo a percentagem de municípios, onde existe um conselho municipal de cultura é significativamente inferior à dos que possuem um plano municipal/estratégico de cultura.

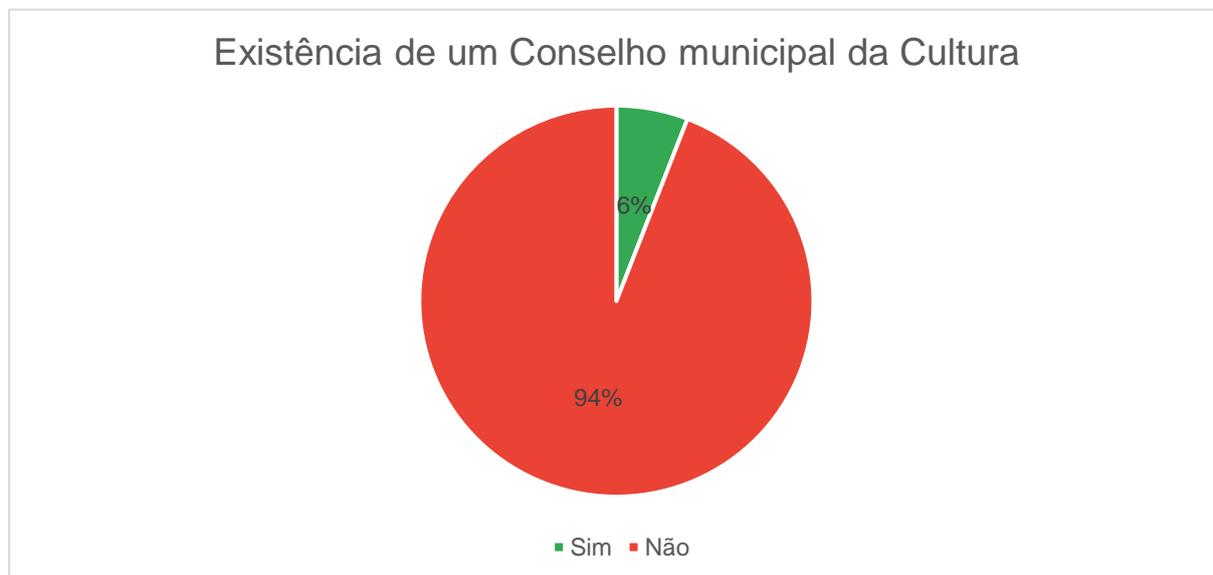


Gráfico 9: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Temos, neste caso, apenas 6 municípios com um órgão consultivo, que corresponde a 6% do total de respostas. Ainda que tenham existido 7 respostas positivas, verificou-se pela resposta seguinte, que se havia tratado de um lapso no preenchimento do questionário.

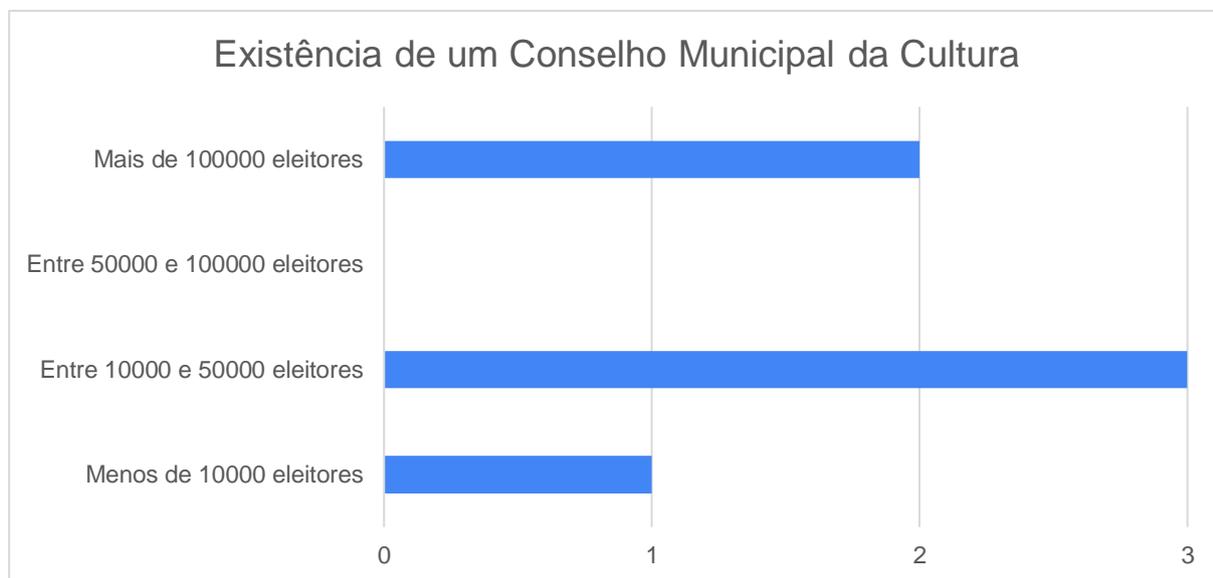


Gráfico 10: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Fazendo o mesmo exercício de segmentação que aplicámos aos planos municipais, podemos verificar que apenas no segmento entre cinquenta e cem mil eleitores não se registou nenhuma resposta que indicasse a existência de um conselho municipal da cultura, prevalecendo, embora com as naturais

cauteladas que resultam de uma amostra reduzida, os municípios do escalão entre os dez e os cinquenta mil eleitores.

Destes seis, apenas dois estão entre os que afirmaram possuir um plano municipal da cultura.

	2009	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Não refere
Menos de 10000 eleitores						1				
Entre 10000 e 50000 eleitores	1				1					1
Entre 50000 e 100000 eleitores										
Mais de 100000 eleitores			1	1						
TOTAL	1		1	1	1	1				1

Tabela 2: Data de criação dos CMC. Dados resultantes do questionário. Elaborada pelo autor.

A tabela acima permite-nos observar a data de criação destes órgãos consultivos. À semelhança do que se verifica na aprovação dos planos, a criação dos conselhos municipais de cultura é um fenómeno relativamente recente. O primeiro a ser criado, de entre as respostas obtidas, foi em 2009, com os restantes a situarem-se entre 2016 e 2019, havendo um caso em que não foi indicada a data de criação.

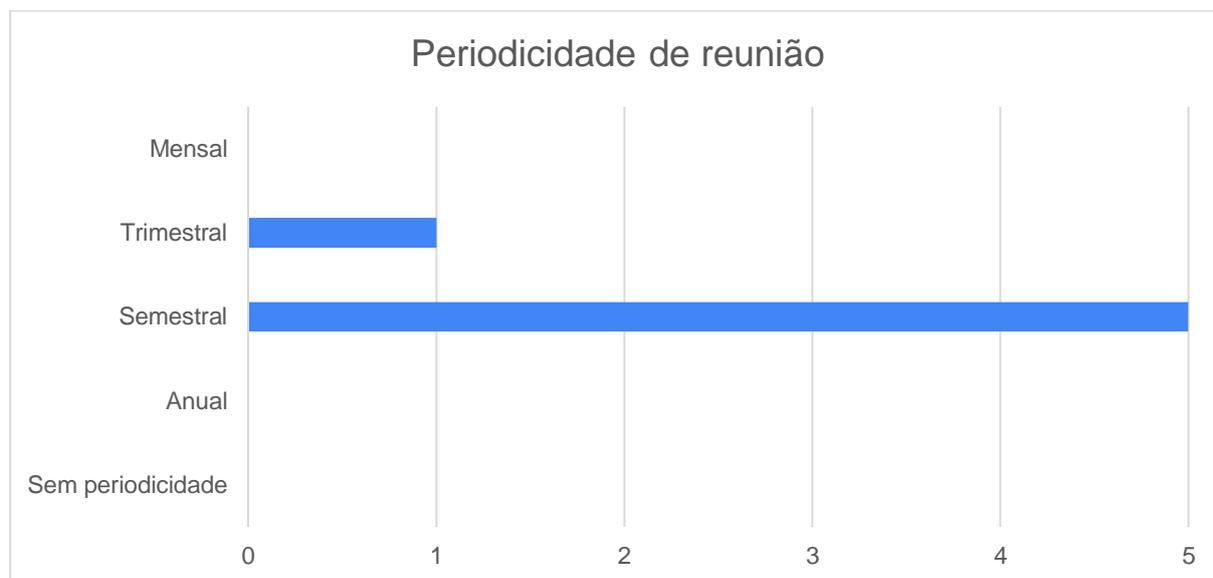


Gráfico 11: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Como já vimos o universo de municípios com conselhos municipais da cultura é pequeno, mas serão estes operacionais? Para procurar perceber esse aspeto começámos por questionar a frequência de reunião, apresentando as várias hipóteses elencadas no gráfico acima. Prevalece a reunião semestral do conselho, o que nos parece um intervalo de tempo razoável para um órgão consultivo manter a sua atividade.

Uma outra forma de procurar perceber o dinamismo dos CMC foi questionar sobre a existência de comissões especializadas que poderiam ter uma atividade regular distinta do conselho.

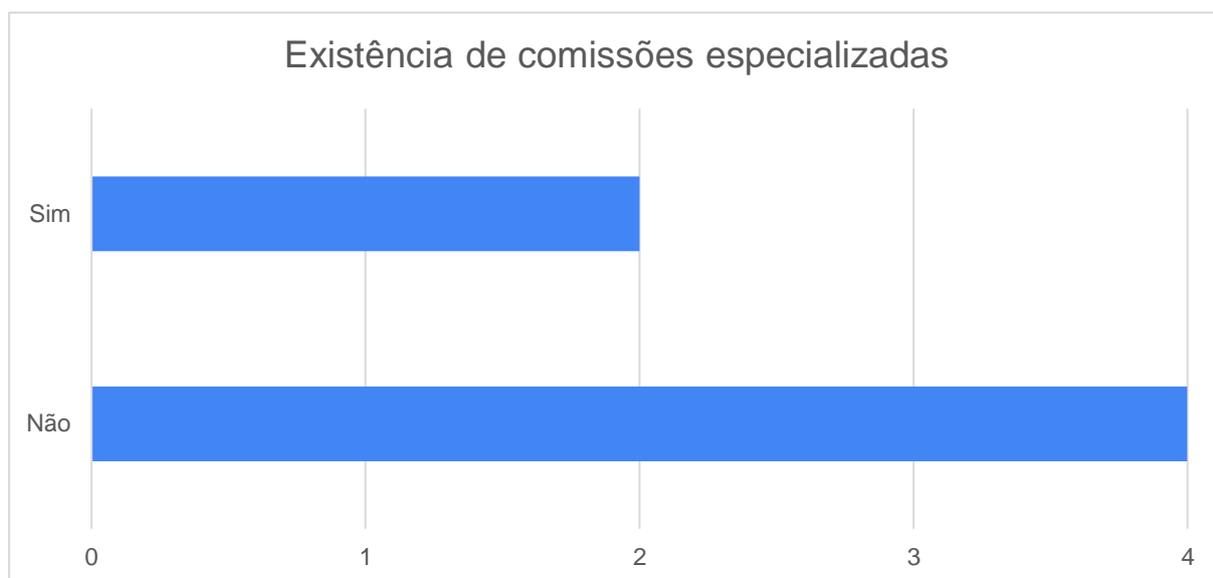


Gráfico 12: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Apenas em dois casos se referiu a existência de comissões especializadas, configurando situações distintas. Num deles tratar-se-á de uma comissão de caráter permanente centrada na temática do associativismo cultural e dos eventos. No outro serão comissões eventuais criadas em função de assuntos específicos que surjam na agenda do CMC. Ambas as opções são legítimas e podem fazer sentido em função do contexto de cada município. A opção por comissões eventuais pode ter a vantagem de evitar uma sobrecarga de tempo dos representantes, normalmente envolvidos em múltiplas atividades, especialmente se provenientes do mundo associativo, embora tenham a desvantagem de serem menos coesas e, eventualmente, possuírem por via disso um menor conhecimento da realidade sobre a qual se devem pronunciar.

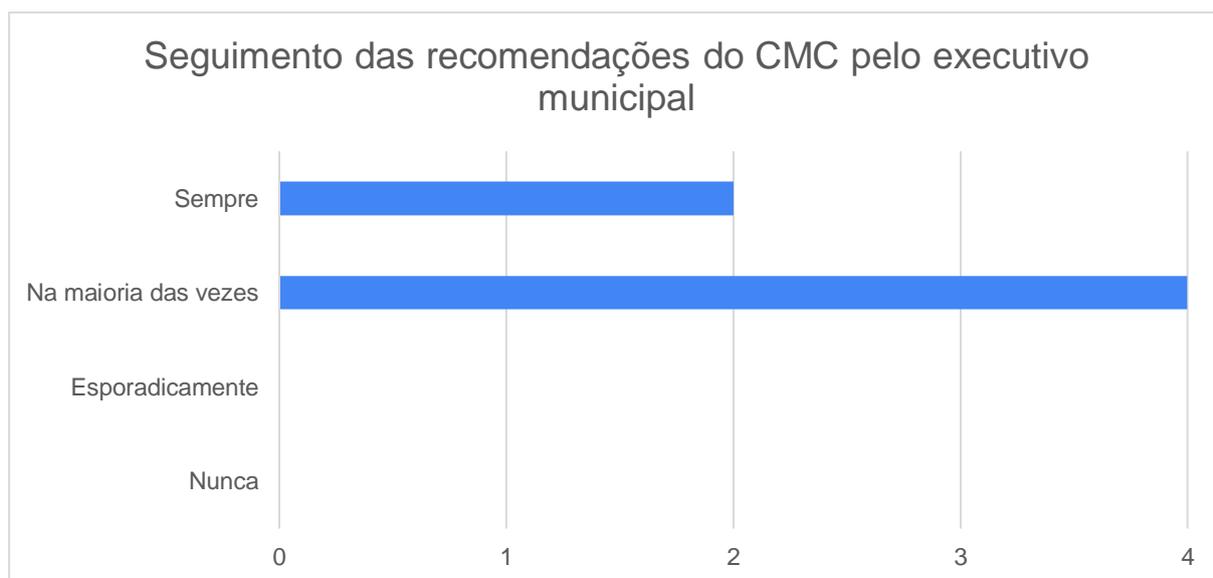


Gráfico 13: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Um outro aspeto que nos parecia pertinente era avaliar até que ponto as recomendações dos CMC eram seguidas pelos executivos municipais, aferindo-se, através deste indicador, a permeabilidade dos

executivos às posições dos representantes da sociedade, sobretudo nos casos em que estas podem expressar alguma discordância face às propostas dos executivos. Maioritariamente as opções selecionadas sugerem uma elevada predisposição para acolher as recomendações, embora nem sempre tal aconteça. Uma vez que não eram pedidos detalhes sobre as situações em que tal não acontecia, não temos como perceber se nas situações em que isso não aconteceu, tal se deveu a opções puramente políticas, ou a condicionantes técnicas e financeiras que as tornavam inviáveis.

A penúltima questão desta secção servia para fazer um balanço sobre a perceção que os executivos municipais tinham sobre a utilidade da existência de um conselho municipal da cultural, em função da experiência adquirida ao longo do tempo.

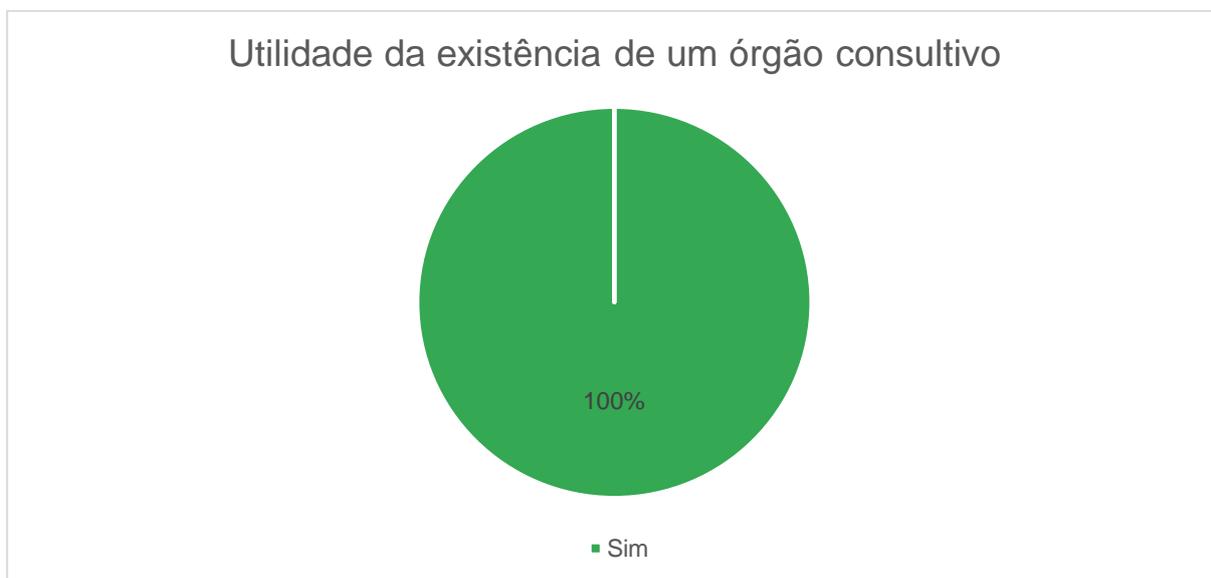


Gráfico 14: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

O gráfico acima é bastante claro relativamente a esta questão. De forma unânime todos os municípios consideraram que a existência e funcionamento de um órgão consultivo para a área da cultura era útil e pertinente, o que não se afigura surpreendente, tendo em conta o conjunto das respostas às questões anteriores.

A última questão desta secção destinava-se a avaliar a representatividade dos conselhos municipais da cultura. Das respostas recebidas a maioria considerou-os representativos dos agentes culturais existentes no município bem como da sua população, nalguns casos explicitando a sua composição, para demonstrar a sua representatividade. Apenas num caso se assumiu que a representatividade não seria total, uma vez que não incluía representantes diretos das populações. Nesse caso, apenas se encontra representado o movimento associativo relacionado com a cultura e os agentes culturais.

A última parte do questionário destinava-se a procurar fazer uma breve caracterização da área cultural nos municípios, sendo composta por cinco questões.

A primeira procurava saber quais os pelouros que o vereador com o pelouro da cultura tinha a seu cargo. Indicávamos um lote de pelouros que empiricamente nos parecia mais provável e deixámos a possibilidade de serem acrescentados aqueles que fossem considerados necessários.

A nossa listagem incluía: Educação, Desporto, Juventude, Ação Social e Turismo. Destas, Desporto e Turismo surgem como as que foram referidas em maior número (54 menções) seguindo-se Juventude (53), Educação (51) e por fim Ação Social (49). Os restantes pelouros enumerados são extremamente variados, indo das Finanças ao Ambiente, passando pela Saúde Pública, Informática e Apoio ao empresário, numa heterogeneidade que, de alguma forma espelha a diversidade do território e das respostas que cada autarquia considera necessárias.

Ser o Desporto a surgir como o pelouro mais acumulado com a Cultura, não é propriamente surpreendente, tendo em conta uma certa tradição de ter as duas áreas juntas em termos orgânicos. Já o Turismo, julgamos poder estar relacionada com as correntes de pensamento que têm defendido o impacto que a cultura pode ter na economia, sendo o turismo uma das faces mais visíveis a esse nível.

A questão seguinte visava perceber o enquadramento orgânico da área cultural na macroestrutura das autarquias.

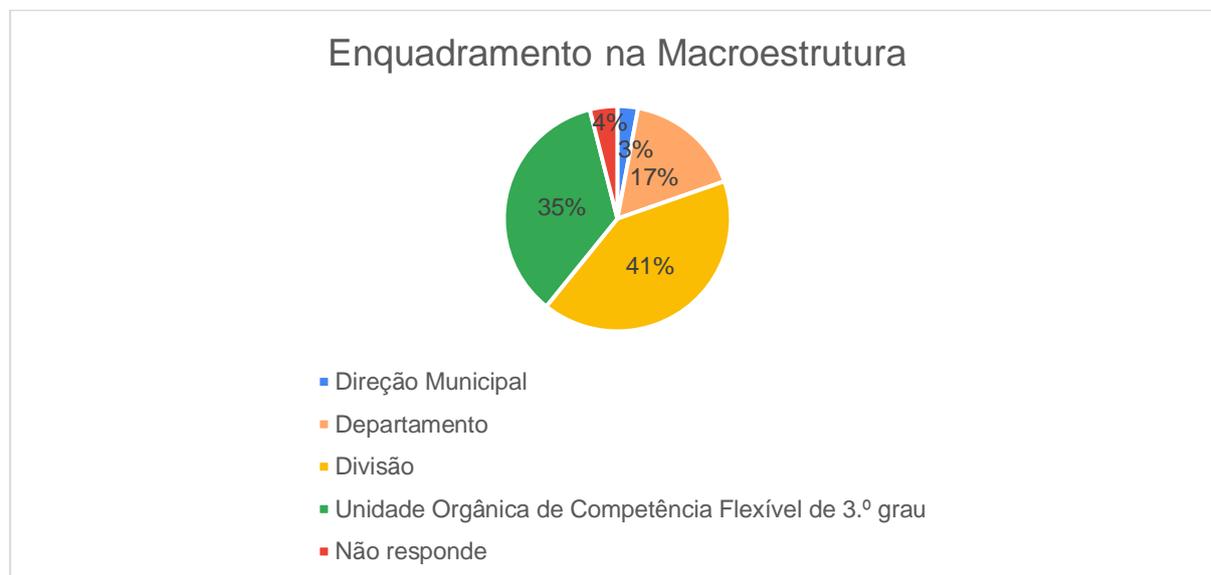


Gráfico 15: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Maioritariamente, no universo das respostas obtidas a área cultural enquadra-se seja como divisão, com 41% das respostas, seja como Unidade Orgânica de Competência Flexível de 3º Grau.

Parece ser possível concluir destes dados que a área cultural assume alguma importância na organização dos municípios com a criação de estruturas de tipo divisão ou departamento em mais de metade dos casos. Será este panorama distinto se selecionarmos apenas os municípios que possuem um PMC ou um CMC?

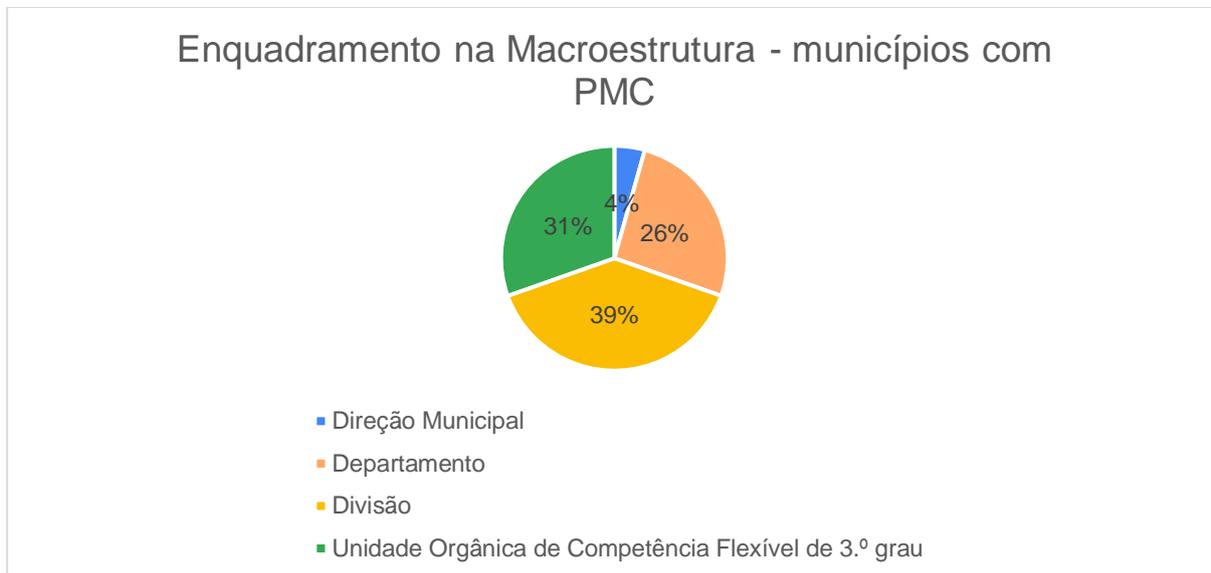


Gráfico 16: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

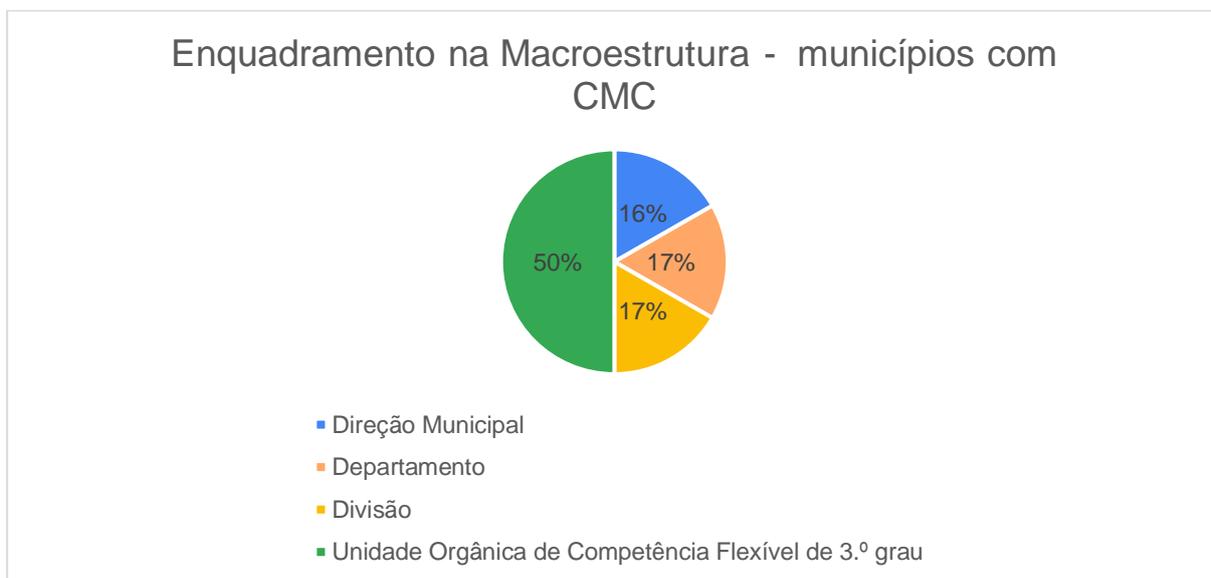


Gráfico 17: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

No caso dos municípios com um plano municipal a proporção é sensivelmente a mesma, verificando-se, até, um ligeiro acréscimo na percentagem dos departamentos e divisões. Já no que respeita aos municípios com conselhos municipais da cultura, são as unidades flexíveis de 3º grau a prevalecer, embora, tenhamos de ter em conta o universo reduzido desta amostra, que corresponde apenas a seis municípios.

A questão seguinte prendia-se com os recursos humanos existentes em cada município e afetos à área cultural a 31 de dezembro de 2021.

Para uma melhor leitura dos dados fizemos a sua segmentação de acordo com as carreiras existentes na administração local: técnicos superiores, coordenadores técnicos, assistentes técnicos e assistentes operacionais, bem como pela dimensão dos municípios.

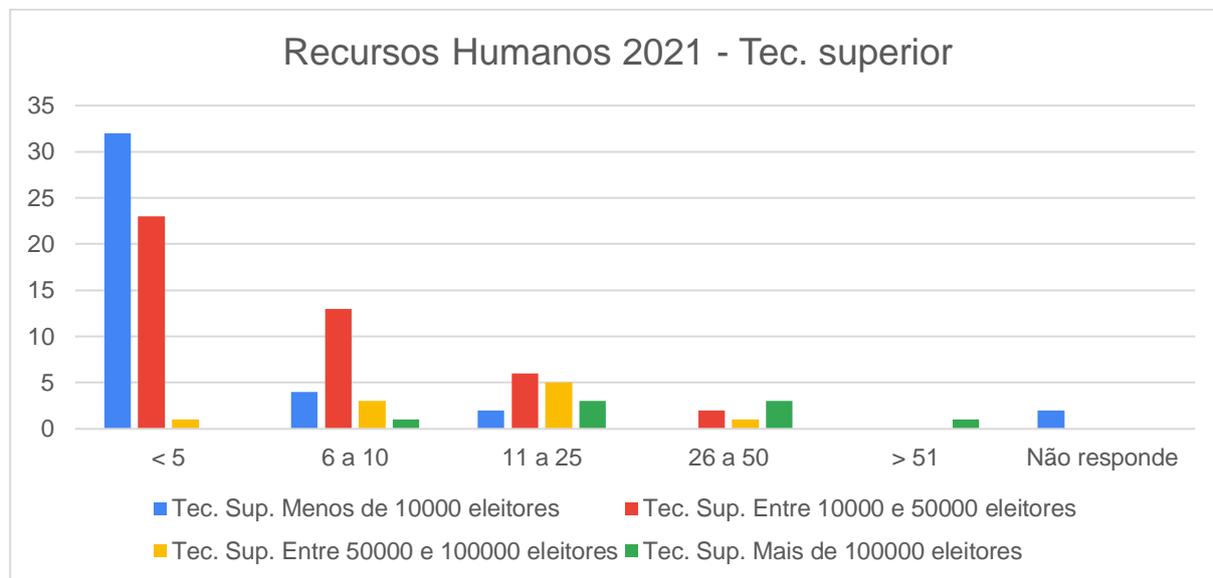


Gráfico 18: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

No que respeita aos técnicos superiores os resultados não se podem considerar propriamente surpreendentes. Os municípios com menor dimensão, até aos cinquenta mil eleitores, possuem maioritariamente corpos técnicos mais reduzidos, até 5 pessoas, enquanto os municípios de maior dimensão possuem corpos técnicos mais alargados.

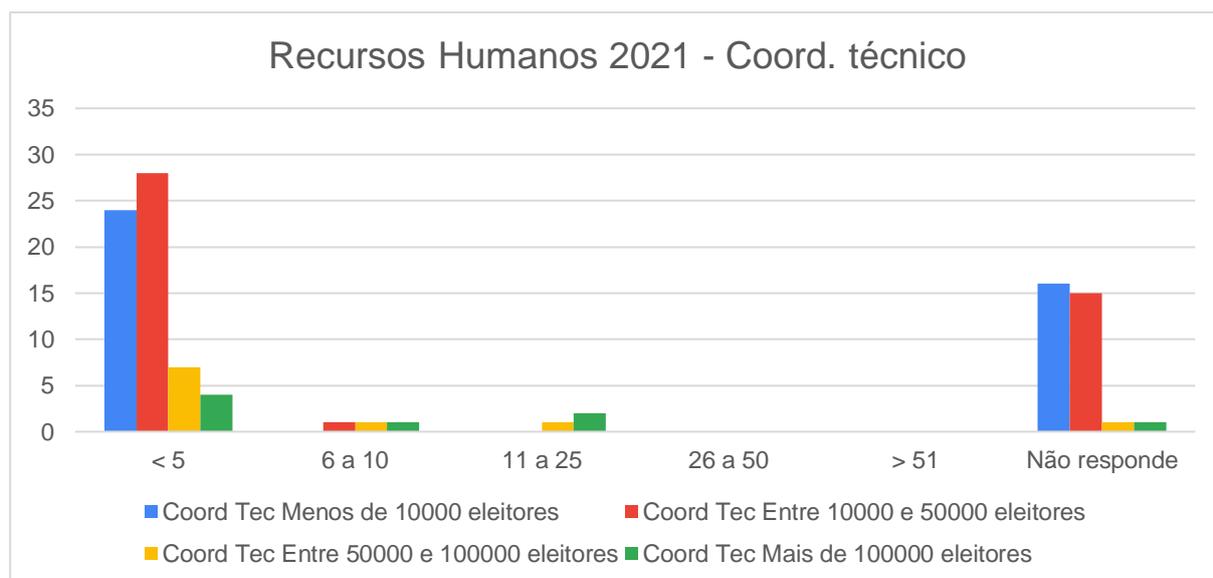


Gráfico 19: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

No caso dos coordenadores técnicos a esmagadora maioria dos municípios referiu ter menos de 5, o que nos parece perfeitamente natural, tendo em conta que se trata de um lugar de chefia. Admitimos que uma parte significativa das ausências de resposta equivalha a situações em que não existe nenhum trabalhador com essa categoria afeto à área cultural. Menos compreensíveis, em nosso entender, são as respostas que apontam para a existência de 11 a 25 coordenadores técnicos, que nos parecem pouco plausíveis, por se tratar, como acima referimos, de um lugar de chefia, que implicaria a existência de um número de assistentes administrativos e operacionais, muito superior àquele que se identifica nos gráficos seguintes.

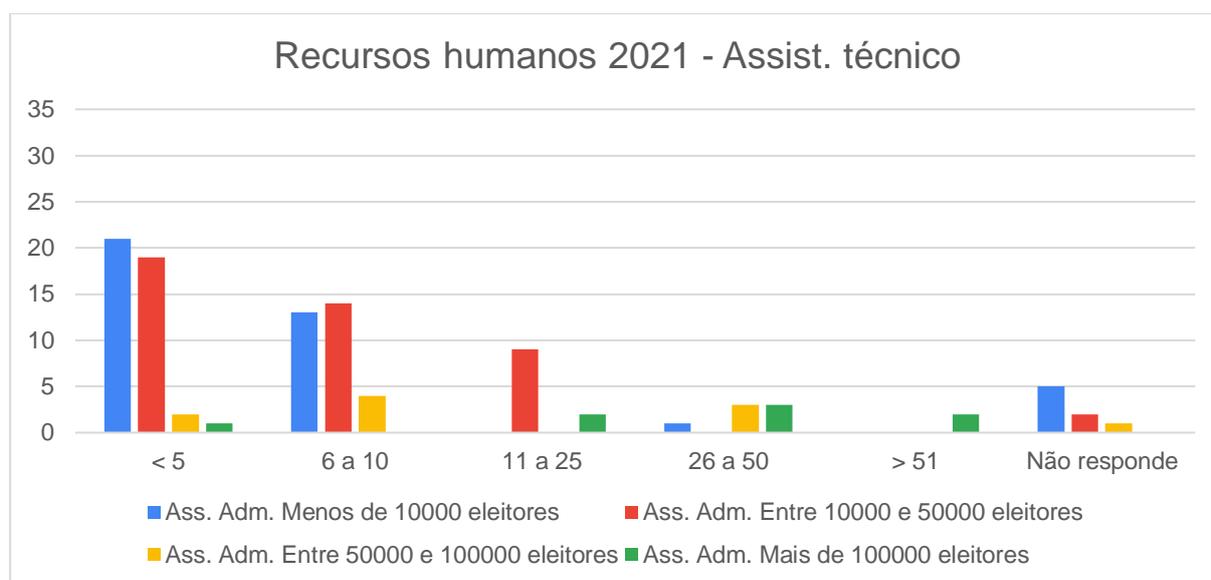


Gráfico 20: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

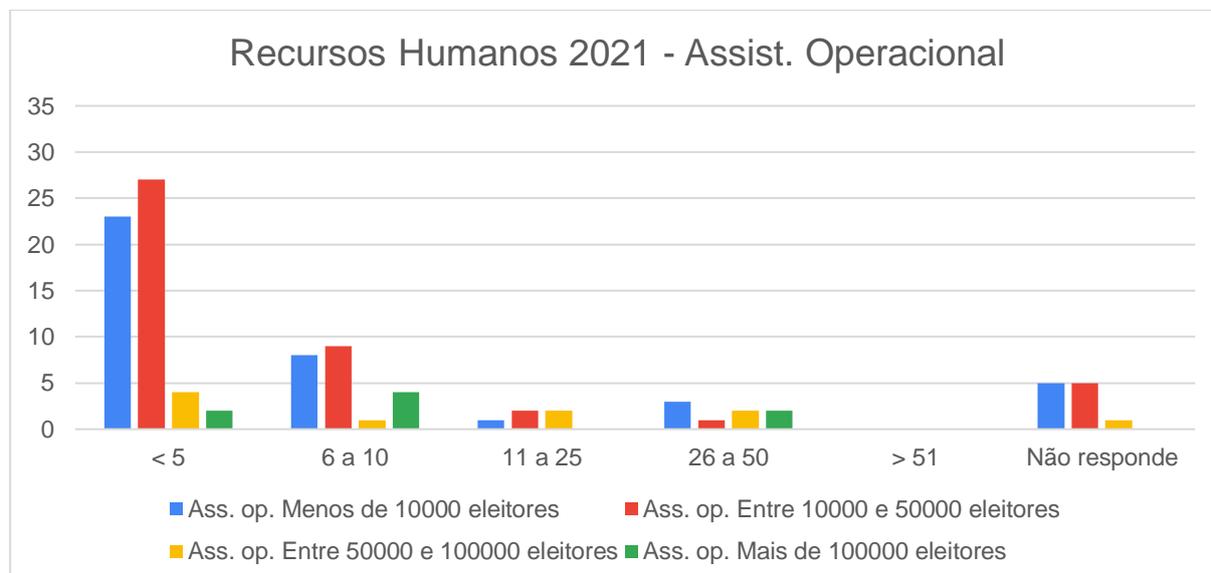


Gráfico 21: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Para as categorias de assistentes técnicos e assistentes operacionais o padrão é semelhante. Em ambos os casos o maior número de respostas cai nas duas primeiras opções (até 10 trabalhadores) sendo transversal à dimensão dos municípios. Parece possível deduzir uma maior dificuldade em conseguir

recrutar assistentes operacionais para as áreas da cultura, transversal a todos os municípios, tendo em conta a distribuição pelos vários escalões do questionário.

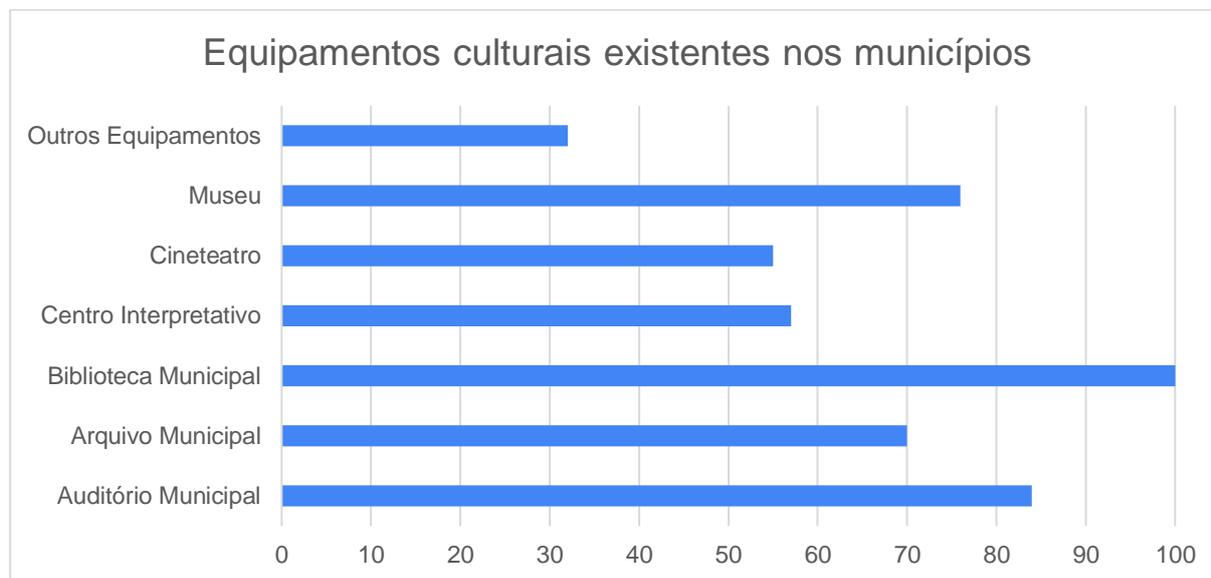


Gráfico 22: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Um outro eixo de análise para perceber a relevância da área cultural era identificar os equipamentos existentes em cada um. Tal como noutras questões, elencámos um conjunto de equipamentos que nos pareceu relativamente comum. Ter-nos-á faltado, incluir nesta lista, os Centros Culturais e as Galerias/Centros de Arte. Ainda assim havia a possibilidade de acrescentar os equipamentos que não constando da lista, existissem no município. O gráfico, em valores absolutos, é bastante claro. A totalidade dos municípios que responderam ao inquérito possuem, pelo menos, três equipamentos culturais distintos a seu cargo.

Destes, predominam as bibliotecas municipais, que quase estão presentes em todos os municípios (100 em 102), na sequência dos programas desenvolvidos desde a década de oitenta para a criação de uma rede de bibliotecas públicas. Seguem-se os auditórios municipais (84) e os museus (76), os arquivos (70), os centros interpretativos (57) e os cineteatros (55). Não nos surpreende que os cineteatros ocupem a última posição neste conjunto, tendo em conta que se trata de equipamentos com algumas especificidades, na maior parte dos casos resultantes não da sua construção pelas autarquias, mas sim da sua aquisição após o seu encerramento por falta de rentabilidade comercial. Ainda assim, existirem em mais de metade dos municípios que responderam ao questionário excedeu as nossas expectativas. O mesmo podemos dizer relativamente aos museus municipais, apesar de ser um tipo de equipamento em que os municípios têm apostado, ao longo dos tempos, e de nas últimas décadas se ter assistido a uma expansão do seu número, acompanhado do surgimento dos Centros Interpretativos, esperávamos que a quantidade de municípios com museus fosse um pouco mais próxima dos 50%.

Quanto aos outros tipos de equipamentos referidos, são bastante diversificados. Já referimos as galerias e os centros de arte, bem como os centros culturais, mas podemos acrescentar os centros de estudos, sítios/imóveis musealizados e os jardins históricos.

O último item do questionário estava relacionado com o orçamento destinado à cultura (despesas correntes e investimento) nos municípios, relativo ao ano de 2021.

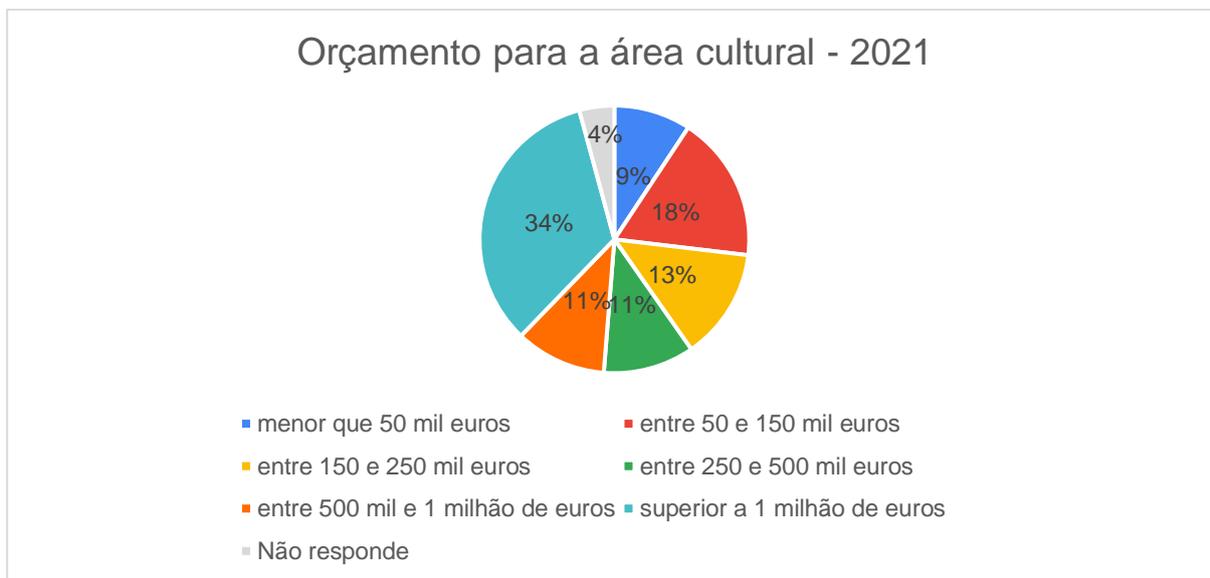


Gráfico 23: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Numa primeira abordagem, olhando para o total de respostas obtidas, podemos verificar que o orçamento para a cultura foi superior a 1 milhão de euros, em 34% dos municípios. Se a esse patamar juntarmos o patamar acima do meio milhão de euros, temos 45% dos municípios a orçamentarem uma verba significativa para a cultura.

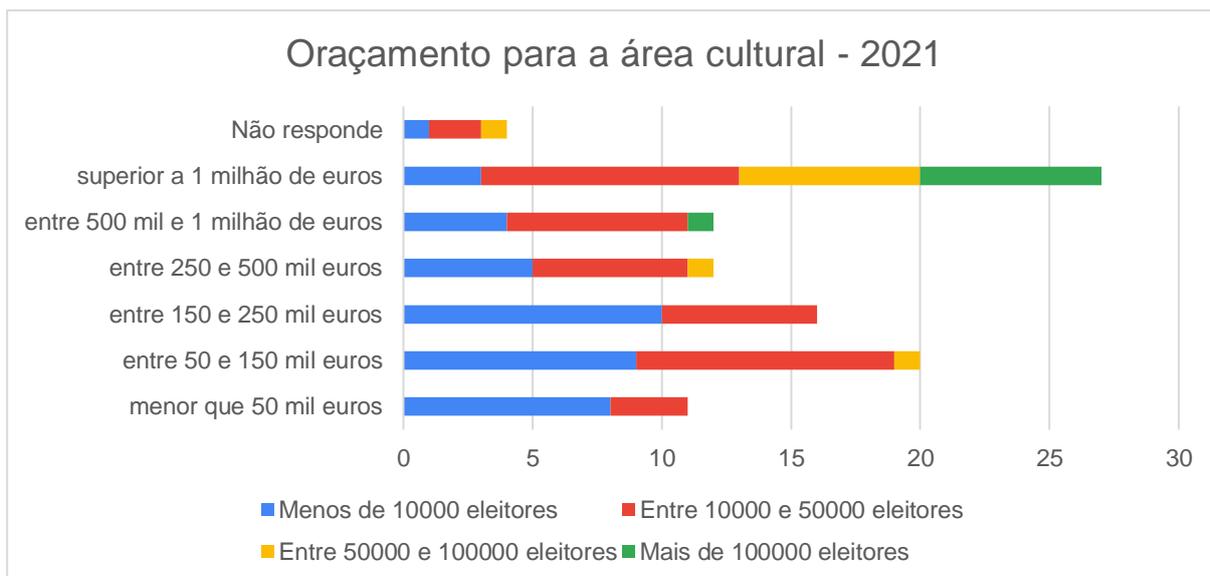


Gráfico 24: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Fazendo, novamente, o exercício de segmentar os dados podemos ver com maior clareza que os três patamares de orçamentos mais baixos são ocupados, quase exclusivamente, pelos municípios de menor dimensão. Em contrapartida, os municípios de maior dimensão que responderam ao questionário estão quase todos concentrados no segmento com o orçamento superior a 1 milhão de euros. Destaca-se, neste segmento, a presença de municípios de dimensão inferior a dez mil eleitores, o que se deverá, muito provavelmente, a despesas de investimento relacionadas com a construção, ou reabilitação de algum equipamento cultural.

De forma muito sintética, este questionário permitiu-nos fazer um diagnóstico dos municípios, nomeadamente quanto à existência de planos municipais da cultura, e de conselhos municipais da cultura. Verifica-se que, nas duas situações, a sua existência ainda é minoritária apesar de, em ambos os casos, se expressar a importância atribuída a esses instrumentos.

Aproveitou-se, ainda, para conseguir uma breve caracterização do sector cultural dos municípios, verificando-se de um modo genérico que existe alguma carência de técnicos superiores tendo em conta os equipamentos existentes. Do ponto de vista financeiro, ainda que não tenhamos dados para perceber o peso do orçamento com a área cultural no orçamento global de cada município, conseguimos apurar que em 40 municípios as despesas de investimento e correntes representam um valor superior a 1 milhão de euros.

No próximo capítulo, procuraremos complementar esta visão dos municípios, com a visão dos cidadãos.

4. OS CIDADÃOS E AS POLÍTICAS CULTURAIS LOCAIS

Em complemento à auscultação dos municípios considerámos que, até em função de alguma da bibliografia consultada, era importante ter o contraponto da visão dos cidadãos sobre as políticas culturais desenvolvidas pelos municípios.

Para esse efeito seguimos a mesma metodologia. Criámos um questionário construído na plataforma *google forms* e alojado na mesma página eletrónica onde disponibilizámos o questionário aplicado aos municípios.

Este questionário foi estruturado em 3 partes distintas.

A primeira, que permite fazer uma caracterização mínima das pessoas que o preencheram, apurando-se onde residem e qual a faixa etária em que se inserem.

A segunda (questões 1 a 5) visa ter uma perceção do grau de conhecimento sobre a política cultural do município onde residem e a importância que atribuem à existência de mecanismos de planeamento das políticas e auscultação dos cidadãos.

A terceira parte, dividida em três questões (6 a 8), procura perceber os aspetos considerados importantes numa política cultural autárquica, os mecanismos que devem ser implementados e as áreas de intervenção consideradas prioritárias. Nas duas primeiras questões os inquiridos eram confrontados com um conjunto de afirmações que deveriam classificar de acordo com o grau de importância que lhes atribuíam. A última questão listava um conjunto de áreas de intervenção sendo pedido que seleccionassem as três que consideravam prioritárias numa política cultural autárquica.

Deve notar-se que as questões deste terceiro grupo se basearam no questionário aplicado durante a elaboração do Plano Municipal da Cultura de Oliveira de Azeméis, tendo, no entanto, sido adaptadas na sua formulação e tipo de resposta, pelo autor (*Plano Municipal da Cultura 2013 Volume II (Anexos)*, 2013).

Quanto à divulgação do questionário a mesma foi feita em primeira instância através dos contactos pessoais do autor através do envio de um email a convidar à participação. Para ampliar o universo de respostas foi solicitado ao gestor das listas de email Archport, Histport e Museum, a divulgação do link do questionário explicitando a sua finalidade.

Com base nessa difusão foi possível obter 121 participações, dispersas pelo país. A saber: Alandroal, Albufeira, Alenquer, Almada, Alpiarça, Alter do Chão, Amadora, Beja, Benavente, Braga, Cabeceiras de Basto, Cadaval, Cascais, Coimbra, Covilhã, Cuba, Espinho, Esposende, Estremoz, Évora, Faro, Figueira da Foz, Funchal, Fundão, Guarda, Guimarães, Idanha-a-Nova, Leiria, Lisboa, Lousã, Lousada, Mafra, Maia, Mangualde, Marco de Canaveses, Miranda do Corvo, Mirandela, Moita, Montemor-o-Novo,

Oeiras, Oliveira de Azeméis, Paredes, Pinhel, Pombal, Portimão, Porto, Porto de Mós, Póvoa de Lanhoso, Póvoa de Varzim, Redondo, Ribeira Grande, Santarém, Seixal, Setúbal, Sintra, Tavira, Tomar, Tondela, Torres Novas, Torres Vedras, Viana do Castelo, Vila de Rei, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real de Santo António e Viseu.

O mapa abaixo permite-nos uma leitura visual da dispersão territorial das respostas. Apesar da concentração na faixa litoral da grande Lisboa ao Minho, foi possível obter respostas de norte a sul do território, incluindo Açores e Madeira.



Figura 5: Distribuição das respostas pelo território nacional. Elaborado pelo Autor.

Ainda que o número de respostas não tenha atingido um volume muito elevado, que daria outra robustez aos dados obtidos, parece-nos, ainda assim, possível tomá-las como uma base de trabalho e de interpretação sobre as perceções e expectativas que os cidadãos têm das políticas culturais desenvolvidas pelos municípios.

O outro elemento de caracterização que recolhemos foi a idade dos participantes. Verifica-se que a maioria dos participantes se encontra na faixa entre os 41 e 50 anos, seguindo-se quase empatadas as faixas entre os 31 e 40 anos e entre os 51 e 60 anos. Esta distribuição etária poderá resultar das formas de divulgação do questionário, nomeadamente as listas de email utilizadas, que são destinadas a um público adulto, bem como dos contactos pessoais do autor que são genericamente da sua faixa etária.

A mesma razão poderá explicar um maior número de participantes nas faixas entre os maiores de 61 anos do que até aos 30 anos.

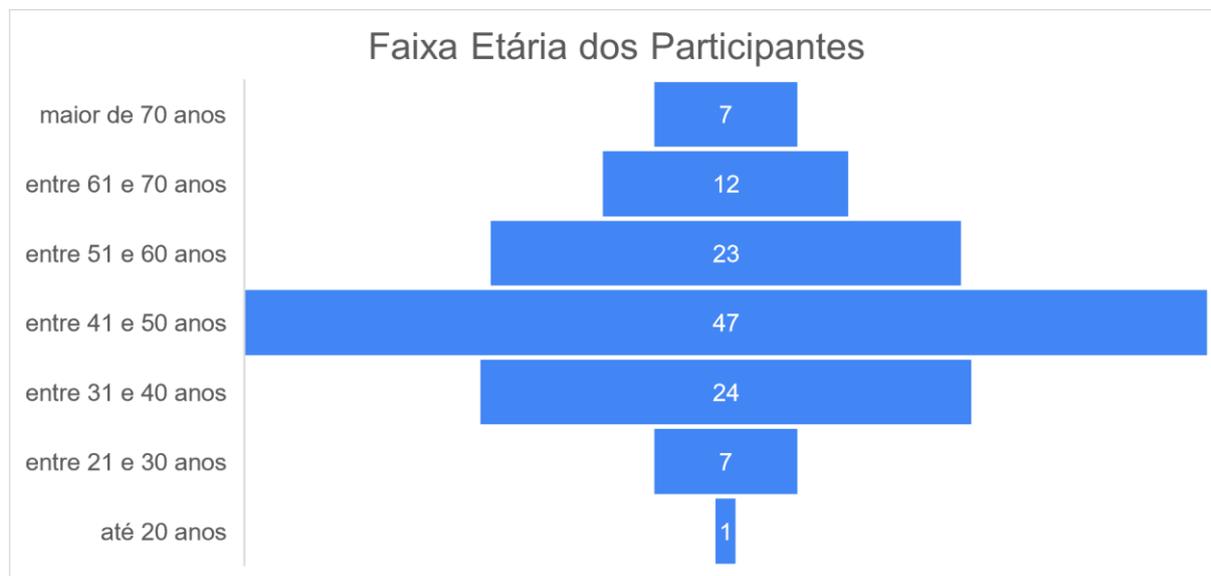


Gráfico 25: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

A primeira questão colocada prendia-se com o grau de conhecimento que cada pessoa considerava possuir sobre a política cultural seguida pelo executivo municipal.

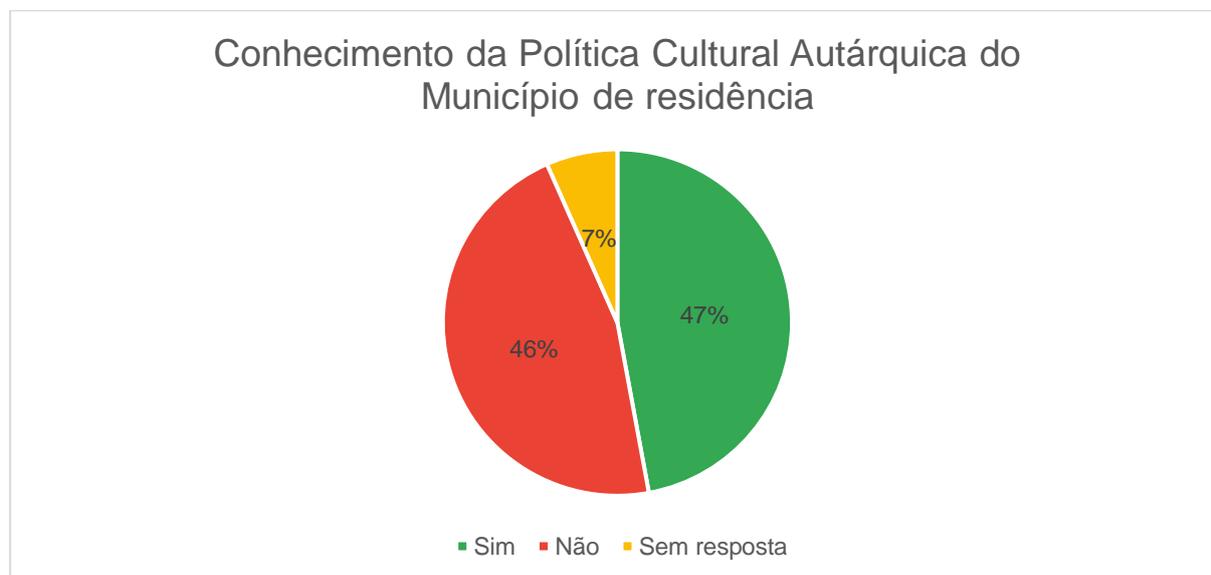


Gráfico 26: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Como é possível verificar através do gráfico acima, a percentagem de respostas de quem afirmou conhecer a política cultural é quase igual à de quem afirmou o contrário. Empiricamente, tínhamos perceção que a diferença seria mais acentuada e com maior peso para as respostas negativas. Admitimos que a forma como a amostra foi obtida possa ter influenciado o resultado, mas essa é apenas uma interpretação especulativa da nossa parte, até porque não pedimos que os participantes

elencassem algumas medidas, o que confirmaria o seu grau de conhecimento das políticas culturais municipais.

As questões seguintes visavam aspetos mais concretos da implementação dessas políticas, embora possam calibrar as respostas à questão inicial.

A primeira delas procurava saber se os participantes tinham conhecimento da existência, no município, de um plano municipal ou estratégico para a área cultural. Como é visível no gráfico abaixo, uma maioria de quase dois terços respondeu que não conhecia, ou não respondeu de todo. Poderá argumentar-se que a maioria dos municípios não possuem este tipo de documento orientador, o que explicará o resultado. No entanto, aquilo que se perguntava era se a pessoa tinha conhecimento da existência desse documento orientador. Perante um elemento concreto da política cultural, o grau de conhecimento, revela-se menor.

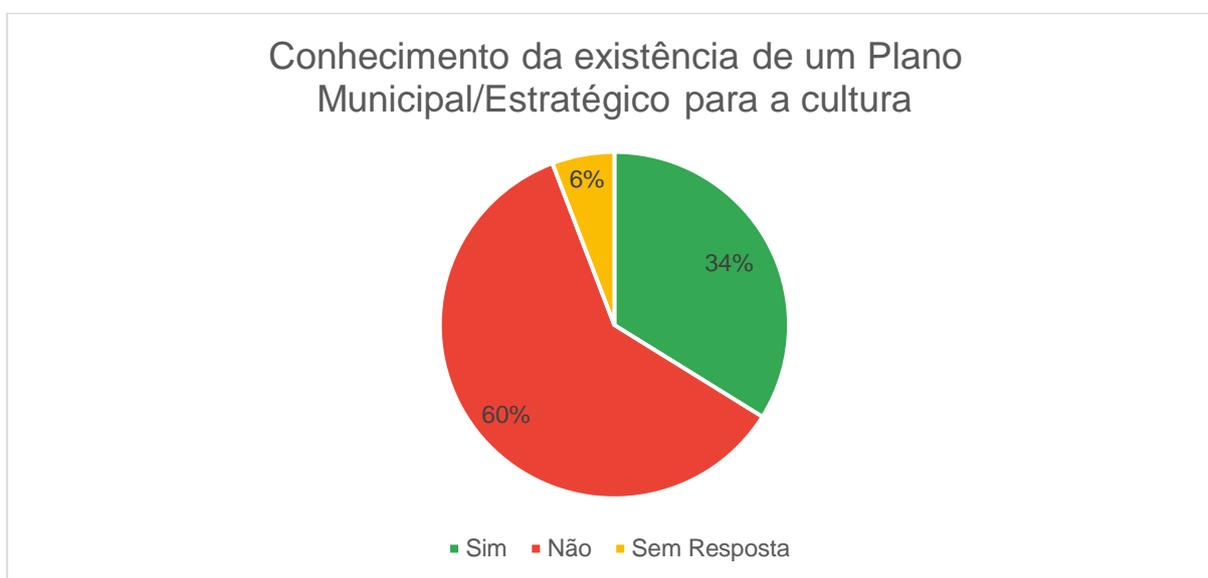


Gráfico 27: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Na sequência desta, inquiria-se sobre a pertinência da existência de um documento orientador deste tipo, que estabelecesse as linhas de atuação do município na área cultural. A essa questão as respostas caminharam no sentido da quase unanimidade, com 94 por cento dos participantes a afirmarem que era pertinente a existência de um documento desses, conforme se pode atestar pelo gráfico abaixo.

Poder-se-á inferir desta manifestação que a proposta defendida por López de Aguilera (2000, p. 79), da necessidade de existência de um plano estratégico para a cultura em cada município, ainda que com a nuance de que López de Aguilera defende que o mesmo deve estar associado aos planos de reabilitação urbana, é adequada e está em consonância com a vontade e expectativa manifestada pela amostra que respondeu ao questionário.

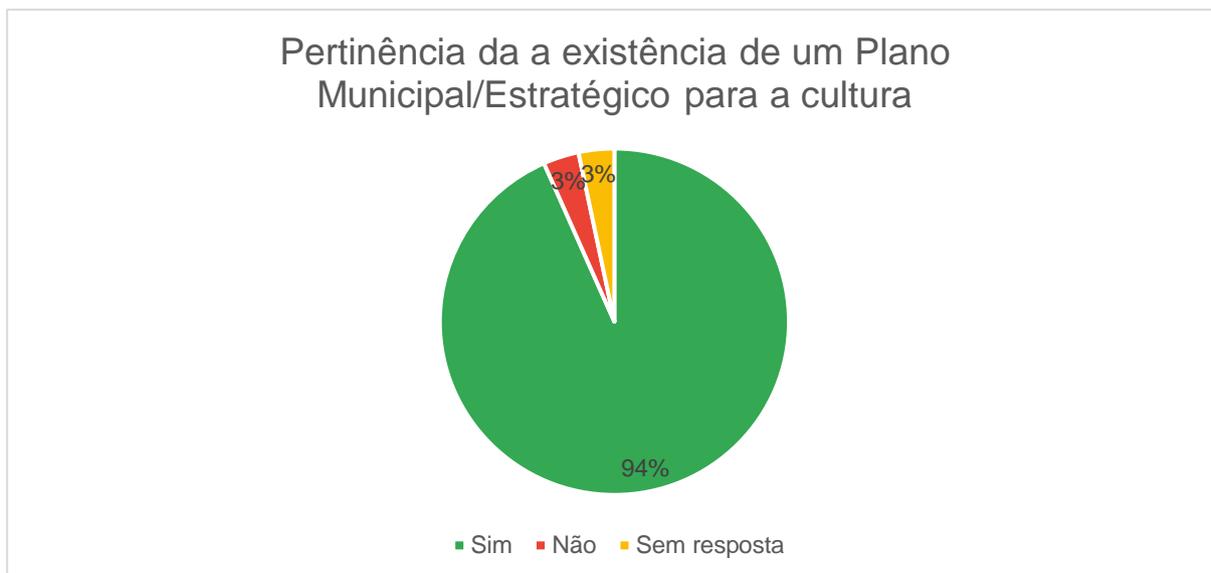


Gráfico 28: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

As duas últimas questões desta parte do questionário estão, também elas interrelacionadas.

Perguntava-se, primeiro, sobre o conhecimento da existência no município de um órgão consultivo onde pudesse ser feita a discussão das políticas culturais locais e depois se entendiam que a sua existência era pertinente.

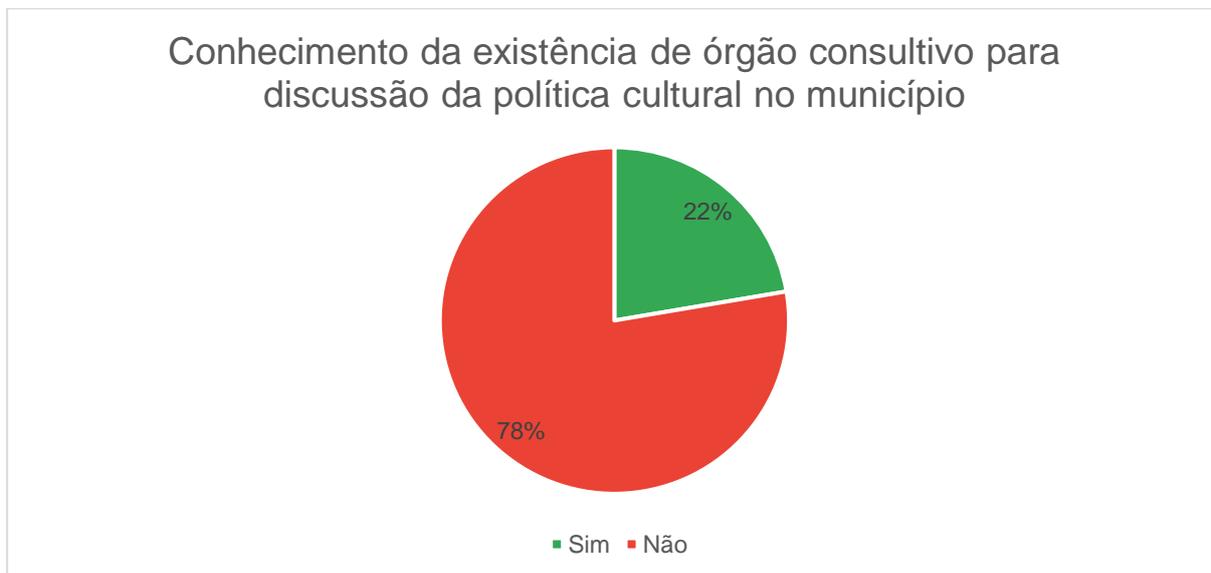


Gráfico 29: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Como se pode observar, no gráfico acima, a percentagem de pessoas que indicam desconhecer a existência de um órgão deste tipo é ainda superior aos que afirmavam desconhecer a existência de um plano municipal, ou estratégico para a cultura.

Porém, a quantidade de pessoas que considera importante a sua existência, atente-se no gráfico abaixo, atinge exatamente a mesma percentagem que aquela que considerava pertinente a existência de um plano cultural municipal. Também neste caso se pode encontrar algum paralelismo entre as

propostas de López de Aguilera (2000, pp. 85–86), e o diagnóstico de Etxebarria Etxeita (2010, p. 102), com a vontade expressa nas respostas que obtivemos.

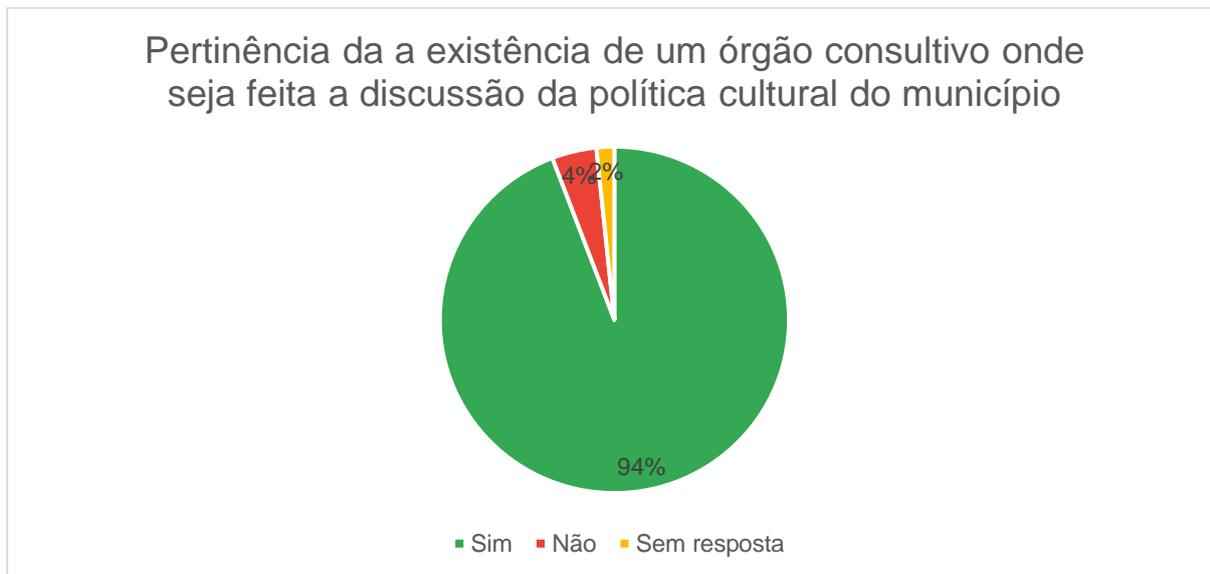


Gráfico 30: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

A terceira parte do questionário corresponde às questões 6, 7 e 8 em que era pedido que fosse atribuído um grau de importância às afirmações, ou alternativas nelas elencadas.

A questão 6 apresentava um conjunto de afirmações em que era pedido aos participantes que escolhessem aquelas que consideravam essenciais na definição de uma política cultural municipal, e as que consideravam desnecessárias.

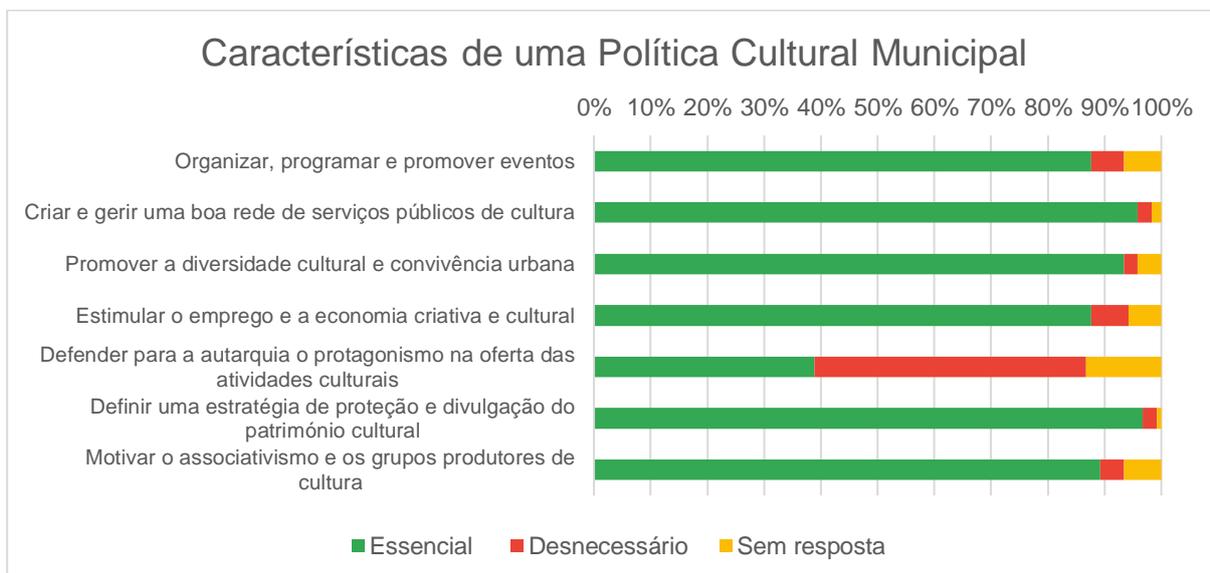


Gráfico 31: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

O gráfico acima permite-nos ter uma visão comparativa das respostas.

Destaca-se claramente como sendo considerada desnecessária a concentração do protagonismo das autarquias na oferta das atividades culturais, o que parece ir ao encontro das respostas na questão sobre a pertinência da existência de um órgão consultivo.

De entre as restantes, aquela que reuniu uma maior percentagem de respostas a considerarem-na essencial (97%) foi a definição de uma estratégia de proteção e divulgação do património cultural. É uma área de intervenção que poderemos considerar como possuindo alguma tradição na atividade cultural das autarquias e plasmadas nas suas competências desde a década de quarenta, veja-se o capítulo 1 desta dissertação.

Imediatamente a seguir, com 96%, encontra-se a criação e gestão de uma rede de serviços públicos de cultura. Também esta é uma área de intervenção em que os municípios têm assumido uma intervenção progressivamente mais vasta, com a criação de bibliotecas, museus, centros culturais, centros interpretativos e teatros municipais.

Um pouco abaixo, com 93%, ficou a promoção da diversidade e a convivência urbana o que parece ir ao encontro da percepção de que, especialmente o espaço urbano, fruto da globalização é hoje muito mais diversificado e que é a soma dessa diversidade que permite um enriquecimento da cultura local, por oposição a movimentos de integração e assimilação dessa mesma diversidade (i Cardona, 2019, p. 178).

Seguem-se com valores bastante próximos: motivar o associativismo e grupos produtores de cultura (89%), organizar e promover eventos e estimular o emprego e a economia criativa e cultural (ambas com 88%). A cooperação com o associativismo tem vindo a ser desenvolvida, ao longo dos últimos 48 anos, embora nem sempre a vertente cultural seja a mais explorada. No entanto, se pensarmos nas “feiras medievais”, ou nos desfiles de carnaval, é quase impossível dissociarmos esses eventos do envolvimento do mundo associativo ligado à cultura. A aposta nos eventos, como aqueles que acabámos de referir tem sido uma das linhas de atuação de algumas autarquias com o objetivo de se posicionarem como locais de referência e de promoverem a sua marca territorial, emulando estratégias de promoção de outras cidades europeias. Por último, o estímulo da economia criativa e cultural, talvez por ser um fenómeno mais recente, pelo menos a nível nacional, surge como menos essencial deste lote. Não é evidente que a economia criativa seja uma aposta que produza os efeitos de aumento da capacitação cultural e de renovação das cidades como se poderia pretender (veja-se García et al., 2015, p. 94). Ainda assim, tem sido usada como referência por algumas autarquias que se querem posicionar na área cultural e aproveitar esse enquadramento para promoverem a reabilitação de espaços urbanos, no fundo a génese do conceito de cidade criativa (veja-se Mestres Vila, 2010, p. 132).

Na questão seguinte, a 7, era solicitado que perante um conjunto de mecanismos passíveis de utilizar na governação lhes fosse atribuído um grau de importância pelos participantes no questionário. O gráfico abaixo permite-nos uma visão comparativa dos resultados.

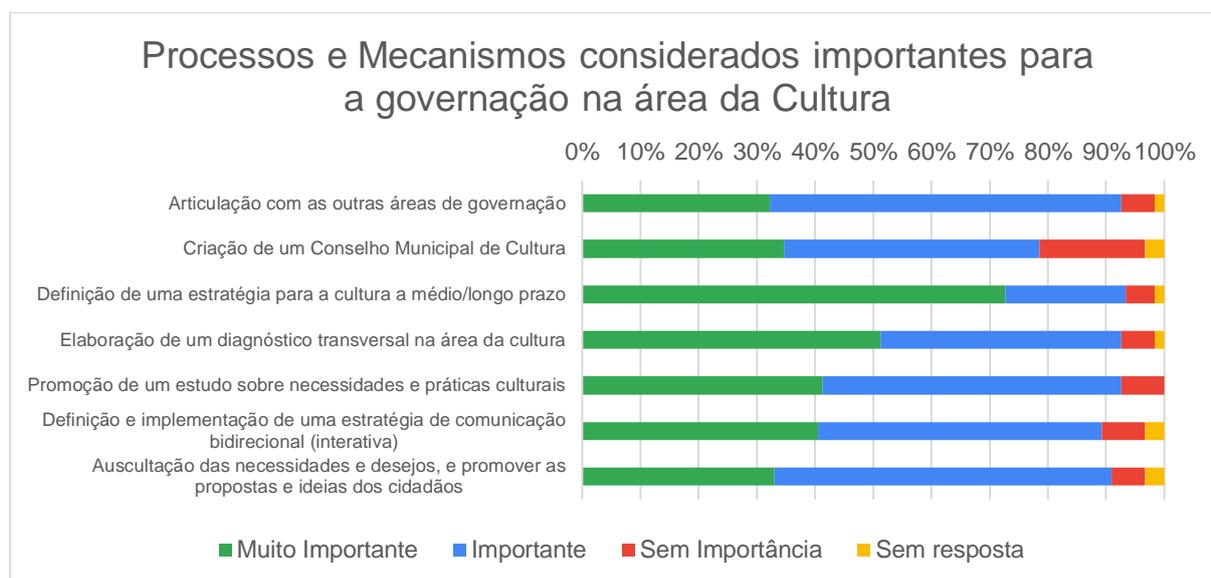


Gráfico 32: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

À semelhança do que acontecia com a questão anterior, as respostas concordam genericamente com as afirmações apresentadas, o que se expressa na percentagem de respostas que as consideram muito importantes, ou importantes. Apenas em dois a soma destas duas opções não atinge valores acima dos 90%.

A opção selecionada como a de maior importância com 73% das respostas a considerarem-na como muito importante foi a definição de uma estratégia de médio/longo prazo para a cultura. Poderemos daqui depreender que aos cidadãos interessa que exista uma política pensada para além dos ciclos políticos o que implica, necessariamente, uma consensualização das suas linhas mestras para garantir essa estabilidade, independentemente de quem a vai executar.

Em segundo lugar, com 51% das respostas a considerarem-na muito importante, ficou a opção elaboração de um diagnóstico transversal na área da cultura. Parece-nos razoável admitir que para propor uma política de médio/longo prazo seja necessário perceber qual é o ponto de partida em que o município se encontra (veja-se Ander Egg, 2005, pp. 44–45).

Relacionada com esta está a opção seguinte, com 41% das respostas, a promoção de um estudo sobre as necessidades e práticas culturais. Se as atividades culturais se destinam à população é preciso perceber em simultâneo quais são as áreas que, à partida, lhe despertam interesse, e quais aquelas em que é necessário fazer um trabalho de criação de público ou, também é uma hipótese, havendo apetência, mas não condições para sua realização, promover a sua criação.

A soma das escolhas como muito importante e importante colocaria a articulação com outras áreas da governação e a auscultação dos desejos e promoção das propostas dos cidadãos nas posições seguintes. A articulação com outras áreas da governação pode ter múltiplos âmbitos. No caso do património, uma boa articulação com o urbanismo é fundamental para assegurar a sua salvaguarda, como pode ser importante associar atividades culturais a eventos de grande dimensão. Já a auscultação das aspirações das populações e a implementação das suas propostas parece ir ao encontro da concordância expressa na questão 6 com a necessidade de motivar o associativismo e os grupos produtores de cultura, que poderemos considerar como uma representação coletiva da vontade dos cidadãos.

Em penúltimo lugar surge-nos a implementação de uma estratégia de comunicação bidirecional e por último a criação de um Conselho Municipal de Cultura. Este posicionamento em último no nível de importância atribuído parece contraditório com o valor expresso na questão 5 em que 94% dos inquiridos afirmavam ser pertinente a existência de um órgão consultivo para a discussão das opções de política cultural. Não conseguimos encontrar uma explicação para esta discrepância, a não ser, a não associação do conceito de órgão consultivo à designação conselho municipal, que talvez tenha sido interpretada como uma estrutura interna dos municípios, sem representação da sociedade.

A questão final pretendia avaliar quais as áreas de intervenção consideradas prioritárias, listando um conjunto de ações que os municípios podem desenvolver no âmbito das suas competências. Solicitava-se que, da lista constante no quadro abaixo, fossem escolhidas as três que cada participante considerava mais importantes.

Naturalmente, dada a multiplicidade de ações apresentadas, verifica-se uma dispersão das prioridades. Focar-nos-emos, apenas, nas cinco mais votadas.

Assim, a percentagem mais elevada foi para a integração da política cultural no processo de desenvolvimento local, o que parece contrariar o grau de importância conferido na questão 6 à opção estimular o emprego e a economia criativa e cultural. Talvez o posicionamento de cidades como Barcelona que se afirmou internacionalmente como uma cidade que vive da cultura e para a cultura, num contexto de inovação (veja-se Mestres Vila, 2010, p. 132) tenha sido um fator que influenciou esta escolha.

Em segundo lugar, a opção conferir maior visibilidade ao património natural e cultural vai ao encontro da questão 6, onde a alternativa definição de uma estratégia de proteção e divulgação do património cultural tinha sido a que obtivera maior percentagem.

Diretamente relacionada com esta está a opção que surge na quarta posição, valorizar o património, integrando-o em iniciativas locais, que pode remeter igualmente para a articulação com outras áreas de atuação dos municípios.

A terceira opção mais escolhida, alargar o universo de destinatários das atividades socioculturais, tornando-as em mais um fator de inclusão social, remete para uma função que se tem dado como assumida pelos municípios de que devem assumir a tarefa de criação de públicos e que a cultura deve ser utilizada como uma forma de promoção da inclusão nas suas múltiplas vertentes (Guerreiro, 1998, pp. 22–23).

Em quinto lugar, a promoção do envolvimento da população nas atividades e eventos culturais, pode relacionar-se com a ação anterior, mas também, com a auscultação e promoção das atividades sugeridas pela população expressa na questão 6.

Merece-nos um breve comentário as opções que partilham o último lugar. A pouca importância atribuída à garantia da existência de infraestruturas leva-nos a inferir que, provavelmente, na generalidade dos municípios onde residem os participantes, essa questão já se encontra ultrapassada.

A promoção da integração cultural e social na vida quotidiana e a apropriação cultural de espaços públicos são áreas afins e parecem demonstrar que a cultura ainda é vista como uma atividade que se realiza em espaço próprios, o que parece contrariar a opção que a considerava essencial, com uma percentagem bastante elevada (93%) a promoção da diversidade e a convivência urbana, que implica uma aproximação da cultura a espaços onde não seria suposto estar.

Resta, ainda, neste plano a consolidação e divulgação das atividades culturais. Também aqui parece existir uma contradição com a importância atribuída na questão 7 à necessidade de uma política de médio prazo que implica uma consolidação de atividades e eventos que, só dessa forma, poderão ganhar dimensão e funcionar como elementos diferenciadores e de atratividade de um município.

Em suma, as áreas consideradas prioritárias, com exceção da primeira, não fogem àquelas que têm vindo a ser de alguma forma assumidas pelos municípios, ao longo do tempo. Mesmo a ação considerada prioritária não é propriamente uma novidade no discurso político, ainda que mais recente face às demais.

O gráfico abaixo dá-nos a imagem completa das escolhas efetuadas pelos participantes no questionário.

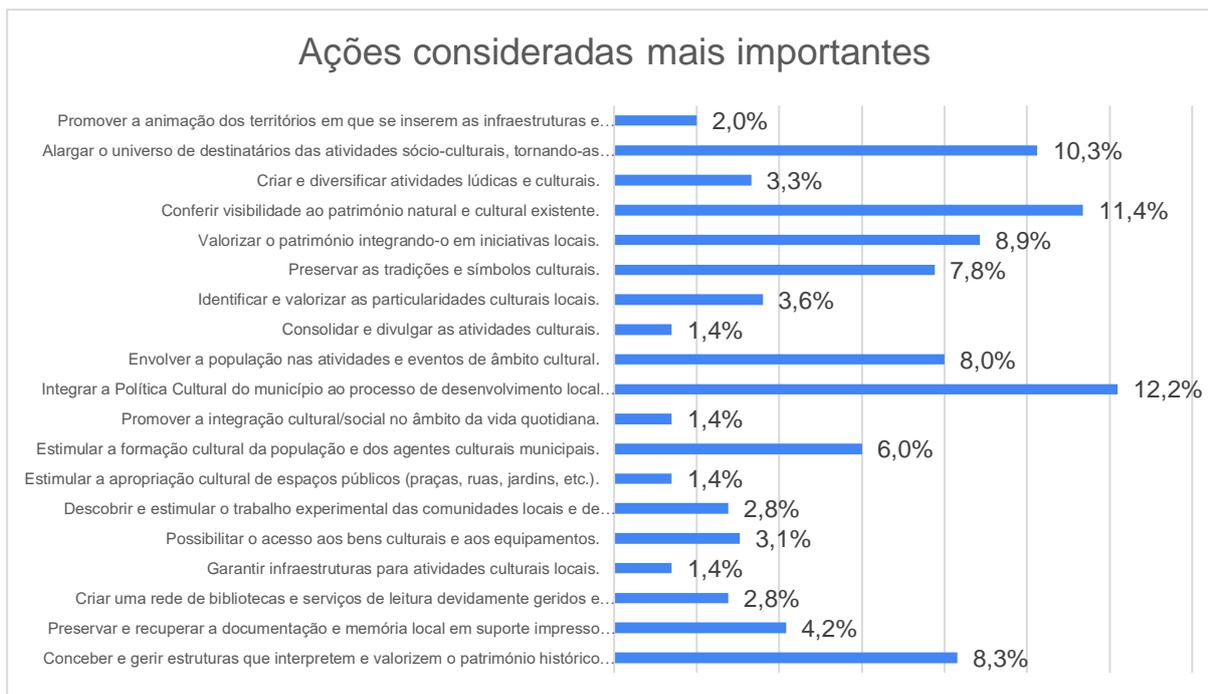


Gráfico 33: Dados resultantes do questionário. Elaborado pelo autor.

Em suma, apesar da amostra reduzida e de algumas aparentes contradições nas respostas, parece-nos seguro afirmar que há alguns aspetos que podem servir de orientação na definição de uma política cultural municipal.

A existência de um documento orientador que esteja acessível à população, aumentando o seu nível de conhecimento, a criação de órgãos consultivos através dos quais seja possível debater as opções políticas, a definição de uma política de médio/longo prazo que promova a articulação com outras áreas da governação, auscultando as populações e procurando corresponder aos seus anseios, através das ações que são desenvolvidas a nível municipal, ainda que de forma não exclusiva, isto é não rejeitando a intervenção de outros agentes culturais existentes no território.

Tentaremos sistematizar melhor estas ideias e apresentar algumas propostas que possam servir de base de trabalho, após a análise de um caso.

5. BARCELONA – UM FAROL PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS MUNICIPAIS REPLICÁVEL EM QUALQUER CIRCUNSTÂNCIA?

A cidade de Barcelona ganhou, especialmente a partir da década de noventa do século XX, a reputação de ser uma cidade onde se respira cultura e onde a cultura tem sido o fator chave no seu desenvolvimento, projetando essa imagem internacionalmente. Não surpreende que Barcelona tenha vindo a ser utilizada como modelo a seguir no âmbito das políticas culturais locais, procurando-se uma replicação dos efeitos obtidos, através da aplicação da mesma fórmula.

Parece-nos que essa tentação de importação de uma fórmula de sucesso, de forma acrítica, pode ser alvo de uma reflexão sobre os resultados possíveis de atingir.

A utilização de Barcelona como referência generalizou-se no espaço europeu, não sendo Portugal uma exceção, como exemplo do que se pretende reproduzir, ao nível das transformações operadas na cidade (Balibrea, 2001, p. 187). Do ponto de vista da história recente e do enquadramento administrativo dos dois países, há alguns paralelismos que podem justificar a sua utilização como referência. Em ambos os casos, durante o segundo quartel do século XX, foram instaurados regimes de cariz autoritário, com uma forte tendência centralista, que esvaziou os municípios de autonomia e capacidade de intervenção na gestão dos seus territórios, sem o aval do poder central. A transição desses regimes autoritários para democracias só viria a ter lugar na década de setenta, sendo acompanhada do reforço das autarquias locais como forma de aproximar a administração aos cidadãos num esforço de dar uma resposta mais célere e eficiente aos seus problemas. No entanto, no caso espanhol, além deste reforço do papel dos municípios, foi ainda criado um patamar intermédio na administração, as regiões, enquanto que em Portugal, com a exceção dos Açores e da Madeira, tal não viria a acontecer.

Esta diferença, do ponto de vista administrativo, pode servir-nos como base para a identificação de um conjunto de fatores que estão na base daquilo que podemos designar como modelo Barcelona e ajudar-nos a perceber se a sua replicação é, não só possível, como desejável.

Como referimos acima, a instauração do Franquismo teve como consequência a implementação de uma política centralista que esvaziou a capacidade de atuação das autarquias locais. À semelhança do que aconteceu em Portugal, os presidentes passam a ser nomeados pelo governo (*The Franco dictatorship | Arxiu Històric | Ajuntament de Barcelona*, sem data), garantindo um alinhamento entre os diferentes níveis da administração e uma adequada subordinação do poder local ao poder central.

No caso específico de Barcelona, essa subordinação veio quebrar a autonomia que na segunda metade do século XIX acompanhou o desenvolvimento industrial da cidade (Belando et al., 2012, p. 37), mudando-lhe a face. Esse desenvolvimento resultou da união de esforços entre as elites locais e o

município de Barcelona na criação de serviços básicos e instituições culturais de prestígio que tiveram como expoente as duas exposições universais, realizadas em 1888 e 1929 (Belando et al., 2012, p. 37).

Esse movimento das elites e do município foi acompanhado de outro das comunidades operárias, que se organizavam, no mesmo período, em coletividades que procuravam responder às necessidades sentidas pelos habitantes dos bairros, fossem eles antigos, ou resultado da expansão urbana que acompanhava o desenvolvimento industrial, nomeadamente através dos *Ateneos* que visavam fins educacionais e culturais (Sánchez Belando, 2017, p. 37).

Este contexto possibilitou, ainda no século XIX, a criação de instituições como o *Gran Teatre del Liceu*, que surgiu da iniciativa privada e que por mais de um século funcionou sem intervenção direta ou indireta da administração pública, fosse ela local ou nacional, ao contrário do que aconteceu noutros países (Rius Ulldemolins, 2014, p. 409).

Por outro lado, esse crescimento urbano, na transição do século XIX para o XX, foi acompanhado pela intervenção de um conjunto de arquitetos do movimento modernista, Antoni Gaudi, Josep Puig i Cadafalch e Lluís Domènech i Montaner, entre outros, cujas obras se transformaram em marcos distintivos da cidade (*Barcelona – Réseau Art Nouveau Network*, sem data), que se juntou ao burgo medieval e à expansão urbana realizada na época moderna na zona de Cerdà (Morató, 2005, p. 359), conferindo-lhe uma identidade própria.

Esta breve contextualização histórica permite-nos perceber que a cidade de Barcelona possuía elementos distintivos, desde meados do século XIX, que possibilitavam o seu desenvolvimento, apostando na vertente cultural, através de instituições de prestígio, mas sem descuidar a importância das relações de vizinhança na criação de laços entre as comunidades e no desenvolvimento de estruturas vocacionadas para a educação e enriquecimento cultural do operariado.

A guerra civil e o centralismo do regime franquista provocaram um torpor no desenvolvimento da cidade que só viria a ser ultrapassado após o restabelecimento do regime democrático. Esse torpor resultara não só num *déficit* ao nível da política cultural (Belando et al., 2012, p. 38), mas, também, num declínio urbano em resultado da erosão do tecido industrial (Morató, 2005, p. 359).

A cidade necessitava de encontrar um rumo que lhe permitisse estancar esse declínio urbano e, simultaneamente, que lhe permitisse encontrar uma alternativa ao passado industrial. Colocava-se, deste modo, um triplo desafio, que passava por intervir na cidade para travar os focos de degradação urbana que o encerramento das indústrias provocava, encontrar um propósito para essas intervenções e, não menos importante, conseguir que os habitantes da cidade apoiassem essa mudança ou, melhor ainda, dela fizessem parte.

Porém, há um outro fator que não abordámos e não podemos ignorar, no que diz respeito a Barcelona.

A Catalunha, enquanto entidade administrativa, tem as suas raízes na alta Idade Média, com a criação do condado de Barcelona, posteriormente integrado no reino de Aragão que mais tarde se uniria com Castela, dando origem ao reino de Espanha. Barcelona, capital do condado, manteve durante este processo de integração, uma relativa autonomia, que viria a ser diminuída pelo governo do duque de Olivares, cujas ações centralizadoras acabam por desencadear a revolta de 1640.

Essa política centralista seria prosseguida, e acentuada, por Filipe V após a vitória sobre os revoltosos (*The 'Nova Planta' or Reorganisation System*, sem data).

Após algumas tentativas de recuperação das ideias autonómicas ao longo do século XIX (*Provincial Councils in Constitutional Spain (19th Century)*, sem data), será já no século XX que será reposta a ideia de uma autonomia catalã (*The Contemporary Government of Catalonia (20th and 21st Centuries)*, sem data). Como já referimos, essa autonomia foi descartada com a vitória nacionalista na Guerra Civil e só voltou a estar na agenda com a transição democrática.

Barcelona, desde a Idade Média, foi a cidade mais representativa, tanto em dimensão como em importância económica e cultural, da Catalunha, assumindo-se como a capital da nação catalã.

Como referimos, a transição democrática veio restabelecer a autonomia catalã, pelo que nos parece útil, fazer uma breve referência à importância atribuída à cultura pelos governos regionais, bem como aos principais eixos das suas políticas.

Um dos eixos da política da *Generalitat*, nesses primeiros anos era o da reconstrução de uma identidade nacional, que havia sido esbatida com o franquismo, num processo de governação a vários níveis e dentro de um quadro legal e territorial, para o que era necessário o desenvolvimento de uma política cultural autónoma (Barbieri, 2012, p. 18). A cultura era, deste modo, vista como um elemento diferenciador, numa sociedade heterogénea.

Os primeiros anos das políticas culturais da *Generalitat* centram-se na construção de equipamentos e na intervenção na sociedade através da criação de prémios literários, encarados como instrumentos de preservação da cultura catalã (Barbieri, 2012, p. 19). Convirá fazer uma nota para referir que a intervenção dos governos regionais se revestia de poderes de gestão e normativos em áreas como os museus, bibliotecas, artes performativas e artesanato, mas que o seu envolvimento no desenvolvimento das políticas culturais era mais acentuado nas regiões onde se reconhecia a existência de uma língua ou cultura própria, como a Catalunha, a Galiza e o País Basco (Villarroya, 2012, p. 35).

A língua vai ser encarada pelos governos regionais como uma forma de reforço da identidade e de construção da nação, sendo encarada como um dos pilares identitários catalães pelo que vai estar no centro das políticas culturais da *Generalitat* (Villarroya, 2012, p. 38), com a promoção de um conjunto

de iniciativas legislativas que procuram reforçar a importância e a disseminação do catalão pela população, nomeadamente a sua inclusão como língua oficial, a par do castelhano e aranês.

Posteriormente, a língua será, também, utilizada como ferramenta de integração dos imigrantes, numa visão que extravasa a intervenção da cultura, mas que visa assegurar a diversidade da sociedade enquanto promovem a identidade e a língua catalã (Villarroya, 2012, pp. 39 e 42). Essa situação resultará da noção de que a cultura catalã é um reflexo da língua e das tradições, o que fomentará a aposta da *Generalitat* nessas vertentes culturais (Barbieri, 2012, p. 20). Essa associação à língua está, porventura, relacionada com a influência das figuras ligadas ao mundo da literatura no departamento de cultura da *Generalitat* enquanto que com os agentes culturais de outras áreas as relações não eram tão próximas, existindo mesmo alguns focos de tensão (Barbieri, 2012, p. 21).

Durante uma parte do período democrático os governos regionais, mais do que apresentarem uma política cultural complementar à da cidade de Barcelona, tiveram uma política de competição. Essa forma de atuação, que começou por provocar queixas dos executivos municipais ao considerarem que a cidade não recebia a atenção devida da *Generalitat*, levou-os, gradualmente, a apresentarem a cidade como uma capital da cultura moderna e cosmopolita, sem um país (Barbieri, 2012, pp. 21–22).

Após o ano 2000 a política dos governos regionais vai sofrer uma alteração que acompanha, por um lado, uma diminuição da perceção da legitimidade da *Generalitat* para intervir no setor cultural e, por outro, uma mudança na formação política que encabeçava o governo regional (Barbieri, 2012, pp. 22–23). Estas mudanças traduzem-se no aumento do orçamento do Departamento de Cultura, na criação de um Conselho Nacional de Cultura e Artes, na criação do Instituto Ramon Llull que visa a internacionalização do catalão, na conceptualização da cultura como recurso económico, através das “indústrias criativas” o que alarga o âmbito da produção cultural, e a necessidade de envolver outros agentes culturais para lá do Departamento de Cultura, ao mesmo tempo que a globalização é percebida como uma ameaça à identidade cultural, implicando um recentrar das indústrias culturais na produção de bens culturais assentes na cultura catalã (Barbieri, 2012, pp. 23–25). Estas mudanças conduzem a uma maior clarificação dos papéis dos diferentes intervenientes na governação local e regional, tornando-a, através de acordos estratégicos, uma governação multinível, aberta aos agentes privados (Barbieri, 2012, pp. 25–26).

Esta referência ao papel da *Generalitat* permitiu-nos ter uma ideia do papel desempenhado por esta entidade na política cultural catalã, e, simultaneamente, encontrar um fator que distingue Barcelona da generalidade dos municípios portugueses: o facto de se tratar de uma cidade que se assume como uma capital de uma nação sem país, onde a língua possui um papel identitário, algo que está bastante distante da nossa realidade. Também a ausência de uma administração de nível regional em Portugal,

impede situações de sobreposição de competências em diversos níveis da administração pública, evitando intervenções com os mesmos propósitos, em lugar de se complementarem.

A mudança política a que aludimos relativamente à *Generalitat*, a partir do ano 2000, pode ser, igualmente, encontrada ao nível municipal.

Como referimos, a cidade de Barcelona em finais da década de setenta, apresentava-se numa situação de declínio urbano em resultado da crise industrial, criando, desse modo, um conjunto de áreas onde se tornava necessário intervir sem que a população contestasse essa intervenção, o que pressupunha a existência de um propósito na mesma.

O propósito será a cultura, indo ao encontro das ideias explanadas por Jane Jacobs sobre a capacidade das cidades atraírem pessoas criativas e conseqüentemente ganharem um impulso no seu desenvolvimento, designadas, habitualmente, como teoria do capital humano (Florida, 2003, pp. 6–7). Estas propostas estarão na base daquilo que Richard Florida começava a estudar e que apresentaria como o paradigma das classes criativas. Para Florida, a teoria do capital humano falha na identificação dos motivos que levam as pessoas a fixarem-se num determinado local e a sua teoria, do capital criativo, distingue-se por identificar dois aspetos fundamentais. Primeiro, por identificar no capital humano as pessoas criativas como fundamentais para o crescimento económico e, segundo, por identificar os fatores que levam essas pessoas a fixarem-se num determinado local/cidade, em detrimento de outro (Florida, 2003, p. 7).

Para Florida esta classe criativa corresponde a pessoas cujas funções se prendem com a criação de novos processos ou produtos que podem ser adotados e utilizados de imediato pela generalidade das pessoas. Neste conceito integra cientista, engenheiros, professores, artistas, designers, arquitetos, mas também, de um ponto de vista mais alargado, pessoas ligadas às novas tecnologias, finanças, saúde e direito, que utilizam o conhecimento para encontrar soluções para problemas que não fariam parte das suas funções habituais (Florida, 2003, p. 7).

Como referimos, no caso de Barcelona a cultura serviu de mote a uma operação de regeneração urbana, que, tendo tido o seu início em finais da década de setenta, se prolonga até hoje.

Porquê a cultura?

A cultura interliga-se diretamente com as propostas de Richard Florida que advogam a importância da criatividade como forma de desenvolver as cidades, mas, simultaneamente, pode ser um meio para assegurar a coesão social e territorial, por ser percebida como naturalmente inclusiva e como não visando o lucro, ainda que o seu âmbito seja mais vasto que as tradicionais manifestações artísticas, estendendo-se às indústrias culturais (Degen & García, 2012, p. 2) (García et al., 2015, p. 95).

Ainda assim, podemos referir que a abordagem seguida em Barcelona e noutras cidades europeias difere da abordagem seguida nos Estados Unidos. Enquanto na Europa, esta abordagem se fez numa postura *top-down*, com os municípios a liderarem o processo, nos Estados Unidos derivou de um movimento *bottom-up*, partindo da sociedade (Abdullah, 2018, p. 2).

De acordo com a literatura identificam-se três tipos de cidades que adotam estas abordagens de desenvolvimento ancorado na cultura: cidades industriais em declínio que lançam projetos âncora, cidades de província que promovem atividades inovadoras e cidades ricas mas pouco desenvolvidas culturalmente que apostam em infraestruturas para se equipararem culturalmente ao seu prestígio financeiro (Bianchini, Franco. “Remaking European cities: the role of cultural policies”, in: F. Bianchini and M. Parkinson (eds.) *Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience*. Manchester: Manchester University Press, 1993, citado por Abdullah, 2018, pp. 2–3).

Barcelona situar-se-ia num patamar com características das cidades industriais em declínio conjugado com o desenvolvimento de atividades inovadoras numa cidade de província (Abdullah, 2018, p. 3).

Em termos de intervenção urbana poderão considerar-se três grandes momentos, com abordagens distintas, ainda que ancorados na ideia base da cultura como força motriz de desenvolvimento e a cidade criativa: 1979-1985; 1986-1994 e 1995-2008 (Degen & García, 2012).

No primeiro momento a grande preocupação é a dotação da cidade com as infraestruturas necessárias e, para isso, o município procura chamar a si os movimentos associativos dos bairros para perceber as necessidades de cada um e as prioridades de intervenção transmitidas pela população. A construção de escolas, espaços públicos e de habitações, reflete o feedback obtido durante esse processo (Degen & García, 2012, pp. 3–4). A criação de espaços públicos tinha uma dupla finalidade: garantir a coesão social assegurar e a existência de locais onde pudesse ser desenvolvida a participação cívica e política dos cidadãos (Degen & García, 2012, p. 4). Procurou-se através desta forma de intervenção construir uma identidade coletiva e democratizar a intervenção dos cidadãos, melhorando a sua qualidade de vida, numa leitura ampla do conceito de cultura (Degen & García, 2012, p. 4)

O segundo período tem o seu início com a escolha de Barcelona como sede das olimpíadas a realizar em 1992. A aprovação desta candidatura alavancou um conjunto de iniciativas que o município tinha em vista, mas para as quais não possuía capacidade financeira, que obteve com o recurso a meios financeiros tanto do governo central, como regional (Degen & García, 2012, pp. 5–6). É nesta fase que surge a aposta na construção de hotéis, fundamental, para o posterior desenvolvimento da indústria turística, na construção de infraestruturas que possibilitassem a circulação na cidade e envolvente, como não podia deixar de ser, nos equipamentos desportivos, e surge, pela primeira vez, a aposta no marketing territorial para estabelecer a cidade como marca. Por último, este período fica, também,

marcado pelas intervenções levadas a cabo por promotores privados (Degen & García, 2012, p. 6). Durante esta fase do ponto de vista do urbanismo identificam-se três eixos de atuação: a reabilitação de edifícios com valor patrimonial no centro da cidade; a aposta na construção de edifícios associando-os ao prestígio do respetivo arquiteto; a abertura da cidade ao mediterrâneo transformando o porto industrial numa zona de lazer (Degen & García, 2012, p. 6). Paralelamente o Comité Olímpico local apostou num programa cultural centrado na renovação dos museus e infraestruturas culturais destinado primordialmente aos habitantes locais com vista a valorizar a identidade catalã e sentimento de participação na renovação da cidade, o que se traduziu do ponto de vista do município num aumento da despesa com a cultura, acompanhado de um aumento das visitas a museus de entradas nos espetáculos (Degen & García, 2012, pp. 6–7). Este período correspondeu a uma fase de procura de consensos na governação e na aposta clara nos equipamentos culturais, reabilitando aqueles que já existiam, criando outros e na vertente da inclusão apostando na construção de bibliotecas de proximidade e centros cívicos.

A última fase corresponde ao período pós-olímpico e observa um aumento do peso do setor privado na intervenção urbana, bem como uma ausência de plano global da intervenção na sequência da decisão de entregar o planeamento a cada distrito, tendo como consequência um afastamento da cultura como foco da reabilitação urbana para se centrar na construção, turismo e serviços (Degen & García, 2012, p. 7).

É, também, em meados da década de noventa que surgem as primeiras referências à cultura nos planos estratégicos da cidade. Em 1994, atribuindo à cultura um papel fundamental na internacionalização da marca da cidade, e em 1999, com a cultura a ser descrita como fundamental no âmbito de uma economia de conhecimento, para em 2005 se centrar nas indústrias e artes criativas, nomeadamente na promoção da criação, no acesso à educação cultural e artística e no diálogo intercultural (Degen & García, 2012, p. 8).

Um outro aspeto que diferencia esta última fase é a criação em 1996 do Institut de Cultura de Barcelona, para desenvolver as políticas culturais do município, de forma autónoma. Posteriormente, em 2005, o Institut será transformado em entidade pública empresarial local (*Organización / Barcelona Cultura*, sem data).

À semelhança do segundo período, este último contou com um evento âncora que pretendia replicar o efeito da candidatura olímpica como mobilizador de vontades e meio de envolver a comunidade num propósito comum (Balibrea, 2001, p. 199). Tratava-se do Fórum das Culturas que se deveria realizar ao longo de 4 meses, no ano de 2004, e serviria para promover a regeneração urbana do bairro

Diagonal-Mar e criar as bases para o projeto centrado na economia do conhecimento Barcelona @22 (Degen & García, 2012, p. 10).

No entanto, ao contrário do projeto olímpico, o Fórum das Culturas, é percecionado como tendo tido um resultado mitigado nos seus objetivos. Ao contrário do primeiro, neste caso, as operações urbanísticas foram desenvolvidas por empresas privadas, que se voltaram para o segmento mais alto do mercado, com o conseqüente aumento dos preços das habitações, enquanto ao município coube, apenas, a construção dos equipamentos onde o evento teria lugar e o arranjo paisagístico da sua envolvente (Degen & García, 2012, p. 10). Mesmo do ponto de vista da participação no Fórum, as expectativas parecem não ter tido correspondência com a realidade. O evento tinha como inspiração o modelo do Fórum Mundial Social que se havia realizado em Porto Alegre e visava uma participação dos movimentos sociais. Porém, a mudança política nos governos regional e central reduziu o espectro da participação, o que conjugado com a procura de patrocínios junto de entidades encaradas por esses mesmos movimentos como responsáveis pelas desigualdades sociais conduziu a um desinteresse na sua participação (Belando et al., 2012, pp. 44–45).

O contraste com a atuação no início da década de oitenta parece-nos evidente.

Enquanto, nessa fase, se procurava encontrar o caminho para uma cidade pós-industrial, desmantelando os edifícios fabris e buscando uma forma de tornar a economia local sustentável (Balibrea, 2001, p. 193), verificava-se agora uma convergência de interesses entre moradores, investidores e município, pois todos necessitavam da melhoria da qualidade de vida na cidade e da existência de maior quantidade de espaços públicos (Balibrea, 2001, p. 194).

A cultura numa sociedade que se democratizava e que reconhecia as autonomias serviu para consolidar o lugar de Barcelona como capital de uma nação sem país (Balibrea, 2001, pp. 195–196) com as intervenções nos equipamentos culturais a desempenharem um papel proeminente nesse processo. Atente-se, por exemplo, no projeto que deu origem ao Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona (CCCB) e ao Museu de Arte Contemporânea de Barcelona (MACBA), inicialmente pensados como uma instituição única à semelhança do Centro Pompidou (Rius Ulldemolins, 2014, pp. 412–413), instituições que visam no âmbito da sua missão destacar os artistas e criadores catalães, reforçando a importância da cidade enquanto espaço criativo no panorama internacional, mas sem esquecer as especificidades locais, servindo para a sua promoção (*Master Plan | The CCCB*, sem data) (*Mission | MACBA Museum of Contemporary Art of Barcelona*, sem data).

De um ponto de vista administrativo este processo de intervenção nas instituições culturais deu origem a modelos de gestão com algum grau de complexidade, em virtude de aí estarem representadas, por via da sua participação no financiamento das intervenções e posterior funcionamento, a administração

central, regional e local, num modelo que se afasta do paradigma da presença da administração central como gestora e principal financiadora desses equipamentos (Rius Ulldemolins, 2014, pp. 413–416).

Foi também fundamental, nesta fase inicial, a relação estabelecida com as comunidades residentes nos bairros alvo de intervenção, procurando incluí-las no processo de decisão e tentando responder às necessidades que eram por elas elencadas que se traduziu, por exemplo, na criação dos Centros Cívicos, equipamentos culturais de proximidade (Belando et al., 2012, p. 41) que visavam estimular a participação social e cultural dos residentes. Estes equipamentos serviram o propósito de reabilitação urbana ao serem instalados em edifícios, com interesse patrimonial do ponto de vista histórico e arquitetónico, que tinham sido pontos de referência no espaço urbano, contribuindo para a salvaguarda desse património, bem como para assegurar a sua reapropriação pela comunidade (Belando et al., 2012, p. 42).

Durante esta fase o município, além de construir equipamentos, será o principal produtor dos serviços culturais neles oferecidos, limitando a sua interação com o sector cultural local à atribuição de subsídios (Morató, 2005, p. 363)

Porém, a gradual importância conferida à renovação urbana virá perverter esta abordagem, tornando as zonas reabilitadas demasiado caras para os anteriores habitantes, tendo como resultado o seu afastamento para espaços periféricos (Balibrea, 2001, pp. 194–195).

Começam, conseqüentemente, a surgir algumas dúvidas sobre as virtudes do modelo das cidades criativas, na capacidade de serem espaços inclusivos e de não provocarem, pela intervenção urbana que lhes está associada, novos focos de desigualdade que, em lugar de resolverem problemas sociais e urbanos pré-existentes, acabam por criar outros, ao levarem à substituição das comunidades existentes por novos habitantes, num processo em que se perde a memória e ligação aos locais.

Nos últimos anos, sobretudo no rescaldo do Fórum das Culturas, tem sido este um dos eixos de análise à política cultural de Barcelona.

Aponta-se o gradual esvaziamento do modelo de intervenções consensuais, com a desarticulação das associações de moradores, ou com a exclusão, promovida pelo município, de grupos que se assumem contra os projetos a desenvolver, dos processos de decisão em curso (Degen & García, 2012, p. 13). Esta postura corre o risco de fazer colapsar o modelo assente numa estratégia criativa e de busca de consensos a partir da diversidade de posições, quando o substitui pela imposição de uma proposta que deve ser aceite acriticamente por todos os envolvidos no processo (Degen & García, 2012, p. 13).

Questiona-se, de igual modo, se o modelo de cidade criativa permitirá que a cidade seja sustentável, apontando-se o exemplo do Fórum das Culturas como um exemplo de como esse equilíbrio é precário e nem sempre atingível, sendo mais visível no discurso, do que nas ações, com o reduzido estímulo à

participação pública, a exclusão de grupos contestatários dos processos de decisão e a representatividade seletivas das comunidades artísticas e criativas, centrando-se naqueles que atingiram um estatuto de profissionalização e ignorando os demais (Belando et al., 2012, p. 46).

No entanto, na fase final do terceiro período que identificámos acima e no lapso de tempo que decorreu desde 2008, é possível encontrar ainda alguns exemplos de políticas *bottom-up* e de integração na comunidade, que não se afastam daquilo que tinha marcado a primeira fase de políticas culturais do município. Um exemplo dessa primeira fase é o Ateneu Popular 9 Barris, um centro cultural comunitário, cuja génese remonta à ocupação, em 1977, de uma fábrica de asfalto abandonada, por um conjunto de habitantes do bairro de Nou Barris (García et al., 2015, p. 98). Em finais da década de oitenta, após a aquisição do edifício pelo município e de um processo longo de negociações, é entregue ao Ateneu a gestão do espaço, situação que se mantém até à atualidade, com o foco na intervenção junto dos jovens do bairro, através das artes circenses, mas sem excluir outras formas de intervenção e outras estruturas representativas da comunidade na utilização das instalações (García et al., 2015, p. 98). A associação Bidó de Nou Barris, que gere o Ateneu, além da sua intervenção junto da comunidade participa, também, de forma ativa num conjunto de redes culturais que procuram participar na gestão de outros espaços culturais da cidade (García et al., 2015, p. 98).

Mais recente, é a intervenção no espaço Fabra I coats, uma antiga fábrica têxtil, no bairro de Sant Andreu. Neste caso, ao contrário do Ateneu, coube ao município a intervenção de reabilitação urbana. A instalação de uma biblioteca pública num dos edifícios do complexo industrial, em 2002, criou as condições para que a comunidade sentisse a totalidade do espaço como fazendo parte do seu património coletivo o que levou as associações locais a pressionarem o município quando os donos do edifício ali pretenderam levar a cabo um plano de urbanização (García et al., 2015, pp. 97–98). Neste caso a gestão é municipal e o espaço é assumido como uma fábrica de criação embora aí se encontrem instaladas associações locais, onde convivem simultaneamente diversos projetos culturais distintos, e para onde são convidados grupos encarregados da criação de eventos para os desenvolverem (García et al., 2015, p. 98).

Estas duas intervenções demonstram que modelos alternativos à abordagem *top-down* podem funcionar, e, nestes dois casos, com a particularidade de geograficamente se situarem em zonas periféricas da cidade (García et al., 2015, p. 99).

Mais recente, e mais próxima da área central da cidade é o caso de Can Batlló, também ele uma antiga fábrica têxtil. Inserido no distrito de Ants-Montjuïc, que se caracteriza pelo forte movimento cooperativo, a génese da intervenção remonta à década de setenta quando o plano metropolitano previa a construção de habitação social, serviços e áreas verdes naquele espaço. Porém, foi preciso

esperar até 2009 para a plataforma Can Batlló ser reativada e estabelecer um prazo para obter respostas do município, sobre a intervenção prevista para o local (Sánchez Belando, 2017, pp. 37–38). Pouco antes do final desse prazo, em outubro de 2011, foi assinado um acordo com o município para a cedência de 1500 metros quadrados da antiga fábrica. A primeira intervenção foi a criação de uma biblioteca, uma vez que o bairro de La Bordeta não possuía nenhuma pública, e este equipamento foi considerado fundamental para garantir a interação com a comunidade e o seu empenho na reabilitação do resto do espaço (Sánchez Belando, 2017, p. 39). Daí que tanto a seleção dos fundos como das atividades desenvolvidas passem pelo debate com a comunidade para perceber aquelas que são sentidas como mais importantes para ela (Sánchez Belando, 2017, p. 39). À biblioteca seguiram-se outros espaços para as artes performativas e gráficas, para a criação musical, entre outros, que produzem conteúdos para outros movimentos e associações de cariz social, bem como algumas iniciativas que procuram reforçar a democratização da governação (Sánchez Belando, 2017, p. 39). A gestão é baseada no modelo cooperativo com as decisões a serem tomadas pela assembleia, mas com cada projeto a possuir uma comissão que o acompanha. Em termos financeiros também se procura que o centro não seja dependente dos financiamentos públicos para poder manter a sua autonomia, o que implica a participação dos cooperantes e uma colaboração entre os diferentes projetos desenvolvidos, e com outras entidades semelhantes, assentando, assim, numa ideia de redistribuição, reciprocidade e solidariedade (Sánchez Belando, 2017, pp. 40–41).

Estes três exemplos procuram demonstrar como a política cultural pode ser desenvolvida sem a necessidade de uma intervenção top-down, e com um maior envolvimento das comunidades, que deverá assegurar uma maior eficácia e durabilidade dos projetos, como parece atestar o exemplo do Ateneu Popular 9 Barris.

Impõe-se uma reflexão de síntese sobre o exemplo de Barcelona.

Uma primeira nota, para o facto de, apesar de ser uma referência tida como exemplar, e que muitos pensam ser possível de reproduzir acriticamente, acaba por possuir algumas zonas sombrias que ofuscam o seu brilho como farol das políticas culturais.

A associação da reabilitação urbana à cultura, apesar de parecer uma ideia virtuosa, não está isenta de um conjunto de efeitos secundários que podem ser nocivos a longo prazo. A regeneração urbana, como vimos, se aplicada sem qualquer tipo de mecanismo de controlo acaba por afastar das áreas regeneradas as comunidades que nelas habitavam, criando espaços vazios de memória e, conseqüentemente, vazios de cultura. Não invalida que essa memória não possa ser construída pelos novos habitantes, mas não será a mesma. Por outro lado, ao afastar os anteriores residentes, corre o

risco de perante uma situação de crise no mercado imobiliário o espaço urbano ficar renovado, pelo menos parcialmente, mas sem moradores, o que conduzirá a uma situação similar à de partida.

Ainda relacionado com a questão da regeneração urbana acaba por estar um progressivo afastamento das pessoas e das associações das escolhas e decisões no âmbito destas intervenções que deixam de ser consensuais e passam a ser impostas, quando os processos são entregues a empresas do setor imobiliário, sem que haja um “caderno de encargos” muito claro quanto ao tipo de intervenção que se pretende para a cidade.

Este modelo acaba por apostar numa conjugação de intervenções em equipamentos, ora existentes, ora criando-os de raiz, com eventos de grande dimensão para impulsionar a vertente de marketing territorial e *branding* que alimenta a promoção turística. Daqui decorrem três situações potenciadoras de fragilidades no modelo. Os grandes equipamentos culturais para funcionarem de forma eficaz implicam a existência ou a criação de um público que os utilize regularmente, pelo que só fazem sentido em cidades com alguma dimensão ou cujo fluxo de turistas seja para eles direcionado, complementando/substituindo os utilizadores locais. A aposta em grandes eventos, feita a contar com a sua capacidade de atração de um público exterior ao território, nem sempre resulta, como vimos com o exemplo do Fórum das Culturas, pelas mais variadas razões. Quando tal acontece não só há um investimento que não obtém retorno, como os habitantes se distanciam do mesmo - voltamos ao exemplo do Fórum das Culturas, visto pelos habitantes de Barcelona como uma iniciativa falhada, tanto do ponto de vista do evento, pelas razões que apontámos acima, como do das intervenções urbanísticas que implicou, sendo por eles consideradas como espaços ermos na cidade. Por último, esta abordagem acaba por ser comparável a um círculo. Anuncia-se um grande evento, lançam-se um conjunto de intervenções necessárias para a sua concretização, promove-se, realiza-se e faz-se o balanço, anunciando, logo a seguir, um novo evento repetindo o ciclo. Trata-se de um modelo que vive de uma repetição cíclica – no caso de Barcelona, o Projeto Olímpico (1992), Fórum das Culturas (2004), e mais recentemente, Ciutat Oberta (2018) (Abdullah, 2018) que não detalhámos, transformado em evento bienal (*Biennial de pensament 2020 | Ajuntament de Barcelona*, sem data) mas cuja edição, que deveria ter lugar no ano em curso, não está ainda anunciada – que em nosso entender denota alguma falta de criatividade e caminhará para um esgotamento.

Por outro lado, Barcelona dispõe de características específicas que alavancam uma aposta na cultura como fator de diferenciação. Desde logo, o desenvolvimento industrial do século XIX que estimulou a atividade cultural em duas vertentes: por um lado as elites locais apostaram na construção de equipamentos de prestígio para a cultura erudita e, por outro, nos bairros operários surgiram instituições dedicadas à educação e cultura dos seus habitantes. Ainda que quase um século separe

este período daquele que analisámos, sem esta base a aposta na cultura seria mais difícil de ser bem-sucedida.

A isto junta-se um fator histórico, o facto de Barcelona ser a capital de uma região com uma identidade e língua própria, onde a cultura assume um carácter diferenciador face ao resto do país. Não surpreende, pois, que a aposta na língua, através da literatura, como uma das prioridades das políticas culturais, tenha sido uma constante ao longo deste período. Mesmo os equipamentos culturais criados desde os anos oitenta possuem na sua missão o propósito de valorizar os artistas e criadores locais exaltando a sua obra no contexto internacional.

Este conjunto de características tornam, na nossa opinião, a reprodução do modelo bastante complexa, na maior parte dos municípios, visto que dificilmente as conseguem reunir em simultâneo.

Mesmo as características mais interessantes do modelo, que se prendem com o envolvimento das comunidades, patentes nos casos do Ateneu popular 9 Barris, Fabra I Coats e Can Batlló, não será viável em muitos locais por não existir uma tradição associativa que permita o envolvimento organizado das populações não só nas tomadas de posição, mas também na gestão direta dos projetos culturais.

Em suma, se Barcelona pode servir de farol, devemos encarar a sua luz como uma referência, mas não podemos deixar de olhar para o caminho e perceber onde estão os escolhos e as correntes, para encontrar um caminho próprio até ao destino que se pretende alcançar.

6. ALGUMAS SUGESTÕES PARA A DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA CULTURAL MUNICIPAL

A política cultural nos municípios tem sido, e não só no caso português, muito mais uma sequência de aprendizagens por tentativa e erro (i Sempere, 2019, p. 171), do que um exercício teórico estruturado.

A falta de bibliografia dedicada à análise e estruturação de políticas culturais ao nível municipal parece ir ao encontro desta inferência. Durante a pesquisa para este trabalho apenas conseguimos identificar duas monografias que pretendiam abordar o assunto, ambas com uma perspetiva muito anglo-saxónica de servirem de guião para políticos e técnicos, ainda que ambas sejam de autores latinos, dos dois lados do Atlântico.

Com uma primeira edição ainda na década de oitenta, encontramos, na Argentina, *La Política Cultural a Nivel Municipal* (Ander Egg, 2005), posteriormente reeditado já no início deste século. Por esta altura, era editado, em Espanha, *Cultura y Ciudad Manual de política cultural municipal* (López de Aguilera, 2000).

Seria de esperar que, de então para cá, outros autores tivessem refletido sobre o tema, até porque, como vimos no capítulo anterior, a política cultural tem, em alguns casos, servido de exemplo como alavanca para o desenvolvimento de cidades. No entanto, tal não se verifica. Abundam os artigos de estudo de caso, foram lançadas algumas monografias sobre políticas culturais, mas, ou se centram em um, ou mais, estudos de caso, ou são demasiado genéricas, não abordando as políticas culturais ao nível autárquico, a título de exemplo: (Silver, 2013), (Durrer et al., 2018) e (von Beyme, 2014).

A estes dois manuais, de Ander Egg e López de Aguilera, podemos juntar um conjunto de artigos da revista *Periferica*, da Universidade de Cádiz, em especial do seu número 20, editado em 2019, que dedicou um dossier aos 40 anos das primeiras eleições autárquicas democráticas em Espanha, realizadas em 1979. Entre balanços e reflexões sobre temas fraturantes, surgem algumas propostas, sempre apresentadas como sugestão e esboço, que os municípios espanhóis poderiam considerar aplicar.

Percebe-se a dificuldade em apresentar uma síntese de aplicação universal, quando os autores que o tentaram fazer referem a multiplicidade de realidades locais como um fator que complica a aplicação de uma receita adequável a todas as situações.

Este enquadramento leva-nos a usar de alguma cautela, quando com este capítulo procuramos encontrar algumas linhas de orientação que possam vir a ser utilizadas nos municípios. Para alguns, aquilo que possamos sugerir não será nada de novo, para outros parecerá, porventura, impraticável com os recursos de que dispõem.

Esse será, provavelmente, o primeiro grande aspeto que cada município deve ter em conta, encontrar um modelo que seja adequado à sua realidade. De nada adianta querer replicar aquilo que se vê no estrangeiro quando o contexto é completamente diferente. Também não vale a pena fazer aquilo que os vizinhos do lado já fazem. O investimento para captar o mesmo público terá de ser superior para ultrapassar algo que já criou hábitos de consumo. No entanto, pode encontrar-se uma abordagem distinta que, oferecendo o mesmo tipo de produto, chegue a um público diferente, eventualmente com alguma sobreposição. Estaremos, neste caso, a complementar e não a concorrer.

Creio que um exemplo clarifica aquilo que se pretende transmitir. Em Tomar, na extinta freguesia da Madalena, atual União de Freguesias de Madalena e Beselga, existem duas aldeias que organizam festivais de música que nasceram no seio de associações locais e que distam entre si aproximadamente 3 quilómetros. Uma delas chama-se *Cem Soldos* e organiza desde 2006 o festival *Bons Sons (BONS SONS, sem data)*, centrado na música portuguesa, fazendo da aldeia o palco para as atuações dos músicos, independentemente do seu estilo musical. A outra chama-se *Paço da Comenda* e organiza, desde 2019, o *Comendatio Music Festival (Comendatio Music Fest, sem data)*, que se centra num género musical específico - o rock e o metal progressivo - com as atuações a terem lugar no pavilhão da associação local envolvendo a população que está mais ligada à associação. O primeiro é já um sucesso, atraindo um público vasto que procura a combinação da música portuguesa com um certo regresso às origens, enquanto o segundo viu a sua afirmação interrompida pela pandemia, e aposta num formato mais clássico de concertos, onde ainda se encontra alguma informalidade no tratamento dos frequentadores, mas a aposta na sua captação é feita pelo nicho musical escolhido. Apesar de serem bastante próximos, a existência de um não anula a do outro, antes são complementares e ajudam a criar uma marca de que a freguesia é um destino relevante do ponto de vista musical.

Este exemplo leva-nos também a refletir sobre dois outros pontos: a importância da escala na criação de políticas culturais e o papel das iniciativas criadas pelos cidadãos.

Sobre a escala, López de Aguilera no seu ensaio (2000, pp. 18–19), após se referir à diversidade como fator que dificulta a elaboração de propostas, refere que se concentrou nas cidades médias espanholas, que insere na categoria entre os vinte mil e os duzentos mil habitantes, com o argumento de que as suas propostas poderiam ser parcialmente adotadas por municípios mais pequenos, mas que não ficavam reféns de serem pensadas para “meia dúzia” de cidades grandes. Atualmente, o número de cidades com mais de duzentos mil habitantes será mais numeroso, mas ainda assim, constituirá um número reduzido no contexto nacional. Compreende-se esta opção de López de Aguilera, porém, para a realidade portuguesa essa transposição não poderá ser automática. Não tendo dados especificamente para as cidades, apenas para os municípios, em 2021 apenas seis municípios tinham uma população residente superior a duzentos mil habitantes, e se baixarmos a fasquia para os

cem mil habitantes, atingimos um total de vinte e cinco municípios (*PORDATA - Ambiente de Consulta, 2022*).

A nossa escala, se quisermos que as propostas sejam exequíveis, terá forçosamente de ser menor. Concordamos, no entanto, com López de Aguilera, num aspeto. A construção das políticas terá de tomar como base os centros urbanos de cada município, visto que são espaços com alguma centralidade (López de Aguilera, 2000, p. 81) que pode ser reforçada ao possibilitar o acesso aos espaços e equipamentos de uso coletivo. Não estamos, com isto, a afirmar que tudo se deve realizar nos centros urbanos, mas alguns equipamentos, dificilmente terão a utilização desejada se instalados fora dos centros urbanos. Não descartamos, no entanto, situações específicas em que essa descentralização é inevitável. Os museus de sítio, e os centros interpretativos de cariz monográfico, são disso um bom exemplo.

As iniciativas desenvolvidas pelos cidadãos, individual ou coletivamente, devem, ou não, ser integradas nas políticas culturais municipais? Na nossa opinião, isso fará todo o sentido. Apesar da tradição latina, de entregar ao Estado nos seus diversos patamares, o planeamento e a execução das atividades culturais, as vantagens de integrar as iniciativas dos cidadãos nas políticas desenvolvidas pelos municípios não são despiciendas. Ganha-se um maior sentido de pertença e incentiva-se a participação de todos fazendo com que as iniciativas culturais não sejam vistas, apenas como algo que o Estado, ou os municípios devem oferecer, mas como algo em que todos podem participar na construção de uma oferta para a comunidade.

Feito este introito, tentaremos agora apresentar algumas sugestões que podem ser aproveitadas para uma política cultural que se desenvolva com continuidade no tempo, sem estar dependente de ciclos eleitorais.

Os questionários que aplicámos sugerem-nos algumas pistas de atuação.

Uma primeira medida seria a criação de um documento orientador, com uma duração pré-estabelecida e a definição da sua revisão findo esse prazo.

Consideramos que esse prazo não deve ser inferior a 5 anos e superior a 10 anos. Entendemos que o prazo de 10 anos seria mais adequado por permitir tempo suficiente para lançar os projetos e lhes dar tempo de consolidação, sem que estes cristalizem. É, igualmente, um prazo razoável para prever a construção de equipamentos inexistentes e identificados como necessários.

Apresentaremos de seguida as fases que devem ser previstas para a elaboração desse documento.

FASE 1

Os questionários apontam para necessidade de um diagnóstico prévio e, também, de uma auscultação das necessidades e desejos da população, pelo que para isso devem ser desenvolvidas as seguintes ações:

1. Levantamento exaustivo do existente ao nível municipal, ao nível de equipamentos, projetos e atividades.
2. Identificação dos recursos existentes nos territórios envolventes, procurando perceber as redundâncias e complementaridades.
3. Desenvolver um processo de auscultação da população que deve contemplar 4 vertentes: estabelecer um inquérito transversal à população, garantindo que todos possam dar o seu contributo; promover sessões de debate com os agentes culturais, para obter um feedback mais específico; conduzir um conjunto de entrevistas por amostragem não só a agentes culturais, como a munícipes, não sendo de excluir a possibilidade de procurar, na aplicação desta ferramenta, algumas pessoas que não residem no município, com diferentes perfis, para obter um contraponto à visão local e, por último, de representantes das diferentes forças políticas eleitas na Assembleia Municipal.
4. Análise do feedback obtido através das diferentes ferramentas de auscultação, identificação das necessidades.

Fase 2

Com base nas necessidades identificadas estabelecer as grandes linhas de atuação.

1. Definir o conjunto de metas a atingir no final do período de vigência do plano.
2. Em função das metas a atingir elencar o conjunto de ações que devem ser desenvolvidas.
3. Identificar os recursos necessários para a concretização das ações, ao nível das instalações, equipamentos, pessoas e finanças.
4. Elaborar uma versão preliminar do plano.

Fase 3

Discussão da versão preliminar do plano.

1. Sessão de apresentação pública do plano.
2. Abertura de período de acolhimento de sugestões dos munícipes, através da disponibilização de um formulário para esse efeito.
3. Realização de sessões de discussão com os agentes culturais e políticos, para análise da proposta.

4. Elaboração da versão final do plano que deverá apresentar as metas estabelecidas, as ações necessárias para a sua implementação, o cronograma das ações e intervenções necessárias, bem como os recursos (logísticos, financeiros e humanos) que as viabilizam.

Fase 4

Aprovação do Plano

1. Aprovação pelo Conselho Municipal da Cultura (nas situações em que este órgão exista).
2. Elaboração de proposta de deliberação para aprovação do Plano pela Câmara Municipal.
3. Elaboração de proposta para deliberação da Assembleia Municipal.

Fase 5

Implementação do Plano

1. Constituição de grupo de trabalho com a tarefa de acompanhar a implementação do plano.
2. Produção de relatório anual com as ações desenvolvidas e metas atingidas.
3. Preparação da revisão do plano, no final da sua vigência, ou em situações em que se verifique uma alteração substancial das condições que implique a reformulação das metas.

No faseamento acima referimos que, na fase de diagnóstico e na fase de discussão preliminar do plano, devem ser ouvidas pelo menos as forças políticas com representação na Assembleia Municipal, isto porque dessa forma, não só o plano se torna mais inclusivo do ponto de vista da visão política que espelha, mas também porque isso fará com que estando todas as forças envolvidas, o encarem como um processo conjunto garantindo, em teoria pelo menos, que a sua implementação se mantém, independentemente das mudanças provocadas pelos ciclos políticos (i Sempere, 2019, p. 174).

Este tipo de instrumento além de permitir uma planificação daquilo que se pretende atingir a médio prazo poderá, ainda, ser cruzado com outros documentos orientadores, garantindo-se uma melhor articulação das intervenções e recursos municipais. Pensamos especialmente nas questões relacionadas com a construção de equipamentos que devem ser enquadradas ao nível do planeamento urbanístico, seja quando se prevê a construção nova ou a reabilitação de um edifício existente (López de Aguilera, 2000, p. 79).

Ainda no âmbito dos equipamentos, a elaboração de um diagnóstico prévio à elaboração do plano permitirá perceber o ponto de partida existente e entender as necessidades, evitando situações em que se avança com a criação de um equipamento que depois acaba por ter uma utilização que fica aquém do esperado. Por outro lado, se o plano tiver uma previsão das necessidades e custos de implementação incluirá os recursos imprescindíveis ao funcionamento do equipamento, garantindo que o mesmo não se torna apenas um contentor sem conteúdo (Ander Egg, 2005, pp. 60–61).

Uma outra vertente que decorre dos questionários poderá ser a implementação de um órgão consultivo que se pronuncie sobre os assuntos culturais. No entanto, neste caso, temos algumas dúvidas sobre a sua funcionalidade.

Como ponto a favor, este órgão consultivo que terá uma representação alargada, no sentido em que não ficará restrito aos serviços municipais, poderá ter como uma das suas funções o acompanhamento da implementação do plano, assegurando durante a sua execução a participação pública que deve estar subjacente à sua fase de construção. Poderá ser um fórum privilegiado para a discussão de assuntos não previstos no plano, mas para os quais se pretenda uma participação alargada da sociedade.

As nossas dúvidas resultam, no entanto, da sua eficácia e da forma como será estruturada a sua composição, o que afetará o seu desempenho.

Relativamente à eficácia, as respostas ao questionário aos municípios deveriam tranquilizar-nos. Afinal, os municípios referiram respeitar, na maioria das vezes, as sugestões dos conselhos municipais da cultura. No entanto, a pequena dimensão da amostra abre espaço para duas interrogações, a primeira das quais é se os municípios estarão disponíveis para instituir este tipo de órgão e a segunda, até que ponto, sendo estes consultivos, uma vez que não há enquadramento legal para que as suas deliberações sejam vinculativas, estão dispostos a acatá-las. Não se pense que esta dúvida é um exclusivo português. A nível regional, em 2010, em Espanha apenas oito, das dezassete regiões, possuíam Conselhos de Cultura de cariz transversal e não especializados numa área de intervenção específica, como o património ou a arqueologia, e nos existentes a implementação das suas deliberações era muito desigual (Etxebarria Etxeita, 2010).

Quanto à composição, podemos apontar duas vertentes que podem retirar alguma capacidade a este tipo de órgão. Por um lado, sobretudo nos municípios mais pequenos e periféricos, alguma dificuldade em encontrar pessoas com conhecimentos e experiência nas diversas áreas da cultura que possam contribuir do ponto de vista da reflexão para a apresentação de propostas ou sugestões estruturadas. Por outro, a composição do órgão pode, à semelhança daquilo que acontecia em alguns Conselhos de Cultura das regiões espanholas ser composta por um número de membros da administração, ou por ela indicados, tão elevado que se esvai a independência que deveria estar na base destes órgãos (Etxebarria Etxeita, 2010).

Ainda sobre a composição, deverá ponderar-se se faz sentido ter representantes individuais e de instituições em simultâneo.

Para um Conselho da Cultura ser funcional deverão ser ponderados os seguintes aspetos:

1. Estabelecer quais os limites de atuação do órgão, nomeadamente se as suas deliberações são exclusivamente informativas, ou se podem, e em que condições, possuir um carácter vinculativo;
2. Estabelecer os critérios pelos quais serão escolhidos os seus integrantes, qual a duração do seu mandato, e forma como serão substituídos;
3. Definir a forma e os recursos necessários ao seu funcionamento;
4. Garantir que é independente e que os seus membros possuem uma capacidade crítica para poderem apresentar propostas bem sustentadas do ponto de vista teórico e técnico, mesmo se ao arrepio das intenções dos executivos municipais;
5. Garantir a representatividade da composição do conselho assegurando que representa a sociedade e os diferentes sectores culturais.

Seguindo esta abordagem, que tem em conta as propostas de Etxebarria Etxeita (2010), julgamos ser possível que o Conselho Municipal de Cultura possa ser uma mais valia para a implementação de uma política cultural municipal.

Apresentadas que estão estas duas propostas de cariz estruturante, e considerando que nem todos os municípios terão condições para as colocar em prática tentaremos, agora, elencar um conjunto de sugestões, de cariz mais pontual que poderão servir de base ao desenvolvimento de algumas ações, tendo, igualmente, em conta os dados resultantes do questionário aplicado aos cidadãos.

Aquilo que deve servir de base a uma política cultural é a identidade local, pois será esse o elemento diferenciador face aos territórios envolventes.

Admitimos que em alguns territórios seja difícil encontrar um elemento absolutamente distintivo, o que realça a importância de olhar para a envolvente e perceber quais os elementos identitários utilizados nas políticas culturais dos municípios, para encontrar aqueles em que se pode ser complementar e aqueles em que se pode marcar a diferença, criando uma centralidade que atrai todos os interessados nesses temas (i Cardona, 2019, p. 182) .

Quanto aos equipamentos culturais, antes de avançar com a sua criação importa perceber quais os que fazem realmente falta num território para decidir a sua construção. Será particularmente importante nos municípios pequenos e médios fazer uma escolha entre ter equipamentos especializados, para os quais os recursos necessários ao funcionamento serão escassos ou, em lugar disso, optar por equipamentos com várias funções onde se podem concentrar recursos e respostas, permitindo um funcionamento mais eficaz e uma maior taxa de utilização (veja-se a este propósito Ander Egg, 2005, pp. 55–65).

Os equipamentos remetem-nos para a importância que os espaços urbanos possuem na dinamização da atividade cultural, uma vez que será neles que se devem concentrar (Méndez, 2019, p. 166). Nos casos em que se torne evidente a necessidade de conceber um novo equipamento cultural, por atender a uma carência identificada junto da população, a sua localização deve ser equacionada no contexto dos instrumentos de planeamento territorial urbano (Sánchez Mellado, 2002, p. 207), uma vez que estes equipamentos podem ser fundamentais na definição da estratégia da cidade, e consequentemente da sua planificação urbana (González-Posada & Fernández León, 2019, p. 131) .

No entanto, apesar dos equipamentos se deverem concentrar nos espaços urbanos, não se pode ignorar os habitantes em zonas rurais ou periféricas, em especial em territórios onde a facilidade de deslocação não seja tão fácil, em resultado das distâncias ou da ausência de transportes. A cultura pode ter um papel primordial para travar o despovoamento desses territórios (Méndez, 2019, p. 166), sendo possível equacionar a criação de serviços itinerantes, que levem uma oferta cultural adaptada a esses territórios e populações (Ander Egg, 2005, p. 63). A este propósito, recorde-se a tradição iniciada pela Fundação Gulbenkian com o serviço de bibliotecas itinerantes.

A conjugação de equipamentos nos centros urbanos com serviços itinerantes contribuirá, de forma decisiva, para garantir que se consegue um acesso universal aos equipamentos e bens culturais indo ao encontro do preconizado na *Carta dos Direitos Humanos das Nações Unidas* (veja-se i Sempere, 2019, p. 174) (veja-se igualmente Méndez, 2019, pp. 166 e 169).

Esta universalidade no acesso deve estar, também, presente na oferta que os municípios disponibilizam que deve ser ela própria inclusiva, procurando chegar a diferentes públicos e, sobretudo, aos não públicos, procurando aumentar, de forma gradual, o número de utilizadores dos equipamentos e consumidores de bens culturais.

Essa oferta pode passar pelo estímulo dos agentes culturais locais, sejam eles de cariz associativo ou profissionais, para que produzam e levem ao público os seus trabalhos, sendo necessário garantir que essa política de estímulos é suportada por normas que assegurem a equidade no acesso e tratamento de todos os agentes culturais, evitando o risco de acusações de favorecimento e a desconfiança sobre a intervenção dos municípios. Esta equidade de tratamento e a universalidade no acesso à cultura evitarão, ainda, duas situações antagónicas, mas ambas perniciosas para o desenvolvimento de uma política cultural municipal, ao nível do funcionamento dos equipamentos culturais, mais na área dos espetáculos: por um lado, serem transformados num espelho do gosto dos seus gestores, sem ter em conta o feedback da população e, por outro, ficarem presos a um grupo de agentes culturais que é invariavelmente escolhido para apresentar os seus projetos (veja-se i Cardona, 2019, p. 183) e (veja-se igualmente Méndez, 2019, p. 167).

Ainda ao nível dos equipamentos, será de considerar, dependendo da escala dos municípios e dos agentes culturais ali existentes, a criação de espaços que possam servir para o desenvolvimento das suas atividades de criação artística, mesmo que não se destinem à apresentação pública. Serão, se quisermos um exemplo, espaços equiparáveis às incubadoras de empresas, mas, neste caso, no âmbito dos projetos culturais.

Depois deste conjunto de aspetos genéricos, que podem ser tidos em conta por qualquer município, falta-nos fazer alguma referência a propostas para um conjunto de áreas temáticas que podem fazer parte das tarefas desenvolvidas pelos municípios.

A área do património é, talvez, das que mais cedo foi assumida pelos municípios como uma área de intervenção em que podiam ter um papel importante a desempenhar, no âmbito das suas competências.

Nesta área não é demais recomendar o essencial: desenvolver bons trabalhos de levantamento do existente, nas diversas vertentes do património imóvel (arqueológico e arquitetónico), móvel e imaterial.

Parecerá uma sugestão sem sentido, tendo em conta que os PDM preveem a existência de uma carta com o património arqueológico e arquitetónico. Porém a nossa experiência pessoal permite-nos afirmar, sem grandes receios de errar que, com exceções muito pontuais, na maior parte dos territórios os levantamentos são pouco exaustivos, sobretudo ao nível da arqueologia, e não é inédita a identificação de novos sítios em locais onde se julgava conhecer tudo. O mesmo se aplica ao património arquitetónico. Documentos como a *Carta de Varsóvia* reconheceram a importância da arquitetura vernacular pelo que se deve passar a olhar para o património arquitetónico com uma amplitude maior do que a visão clássica dos grandes edifícios.

Este trabalho de inventário deve ser acompanhado de um trabalho de divulgação que passará, na nossa opinião, pela criação de bases de dados disponíveis online nas quais seja disponibilizada a informação sobre cada sítio. Estes portais podem agregar informação sobre os diferentes tipos de património e ser interligados com os Sistemas de Informação Geográfica para haver uma perceção exata da localização de cada elemento patrimonial.

Ainda no âmbito do património, além da inventariação deve ser ponderada a classificação dos elementos patrimoniais mais relevantes, mesmo que numa fase inicial, com um grau de Interesse Municipal. Esse será a forma de assegurar dentro do enquadramento legal vigente que esses elementos estão dotados de uma proteção reforçada que os salvaguarda.

Naturalmente, que os municípios não poderão intervir em todos os elementos patrimoniais existentes nos seus territórios, pelo que deverão selecionar aqueles que podem representar um elemento

identitário e distintivo para aí desenvolver trabalhos de investigação mais aprofundados e assegurar a sua conservação. O que, dependendo da sua tipologia poderá passar por uma reapropriação do bem patrimonial para novas funções.

Por último, o património tem vindo a ser associado nas últimas décadas ao turismo, mas nem sempre o património, por si só, é facilmente interpretável carecendo de ferramentas de mediação que o desconstruam e transmitam a um público não especialista. Já abordamos a questão dos portais online, mas não devemos ignorar o papel dos centros interpretativos, estruturas mais ligeiras que os museus, e que podem ser um dos elementos de proximidade aos bens patrimoniais disseminando-se pelo território e contribuindo para a descentralização da cultura, mas também, para a criação de fluxos de visitantes que se deslocam dos centros urbanos para outros pontos dos territórios.

As artes e os espetáculos serão talvez a face mais visível da atividade cultural dos municípios, em virtude de serem pensados para atingir um público mais alargado. É uma área que pode acarretar um investimento significativo em equipamentos especializados, para os quais se colocarão, após a construção, problemas de funcionamento, seja pela ausência de recursos humanos, seja pela oferta cultural corresponder a uma taxa de ocupação relativamente reduzida do espaço. Mais uma vez, a sugestão parecerá vir fora de tempo, para uma grande parte dos municípios, mas talvez seja preferível optar por um equipamento versátil que possa adequar-se às diversas tipologias de espetáculos e respostas culturais, concentrando recursos humanos e programação, do que a aposta em equipamentos especializados. Esta opção poderá ainda ter a vantagem de criar o hábito de frequência do espaço e, desse modo, fazer com que pessoas que à partida não se interessem por um determinado tipo de espetáculo, o vão ver porque tem lugar num espaço que já conhecem e onde se sentem confortáveis.

Será porventura mais pertinente, como já aflorámos, a aposta em espaços que possam ser usados para a criação, seja de artistas plásticos, seja de grupos de teatro ou bandas de música, cujas exigências técnicas serão, à partida, menores e que podem servir para estimular o desenvolvimento de artistas locais nessas áreas.

Ao nível da programação, mais uma vez importa olhar para o que existe na envolvente, e procurar perceber o que se pode fazer de diferente, numa tentativa de conseguir atrair mais do que o público local. Será importante manter uma programação diversificada, ainda que com alguma coerência. Isto é, nada obsta a que o município programe concertos de música popular, de rock e música erudita no mesmo espaço. O que não fará sentido é que sejam apresentados como uma amálgama. Isso pode ser solucionado programando esses espetáculos em diferentes períodos temporais, para que se perceba que há uma coerência nas escolhas daqueles espetáculos.

Não se deve descartar a importância de promover os artistas locais, embora não se possa cair na tentação de fazer assentar a programação nas suas apresentações.

E por fim, não se poderá ignorar que a arte e os espetáculos também podem ter lugar no espaço público. Os coretos em praças e jardins são um exemplo de como o espaço público podia ser utilizado para a realização de espetáculos. Outras soluções serão necessárias nos nossos dias, mas levar a arte e os espetáculos à rua aproxima-os de um público que não se sente confortável no espaço fechado de uma sala de espetáculos. A arte pública pode ser também ela uma forma de aproximação das populações às formas de expressão artística, além de beneficiar esteticamente os espaços urbanos.

Para terminar, duas vertentes que sendo menos impactantes, que os espetáculos e monumentais que o património, são, igualmente, importantes e podem marcar as opções dos municípios.

Pensamos nas bibliotecas e arquivos.

As bibliotecas estão presentes em quase todos os municípios, fruto dos programas de apoio à criação de uma rede de bibliotecas públicas. Poderão, muitas pessoas, interrogar-se sobre a sua pertinência num mundo e momento em que na ponta do dedo e no ecrã de um pequeno dispositivo se encontram, digitalmente, todas as publicações imagináveis, nos mais variados suportes. E, no entanto, será esse o principal aspeto em que as bibliotecas podem continuar a ser importantes, ao terem um corpo técnico capaz de orientar os leitores indicando-lhe as publicações mais relevantes para os seus interesses, e de, num movimento interativo, conseguirem perceber quais as tendências que estes procuram, para que a oferta da biblioteca se vá adequando às necessidades dos seus leitores.

Naturalmente, o trabalho na criação de novos públicos, junto das crianças e jovens continuará a ser fundamental, para assegurar, a médio prazo a renovação dos leitores.

Os arquivos, não estão tão difundidos como as bibliotecas a nível municipal e organicamente, nem sempre estão associados à cultura, estando em muitos casos integrados nos departamentos ou divisões de administração, tendo como preocupação a gestão da documentação que circula no dia a dia e não tanto a documentação histórica. Porém, é a salvaguarda da documentação uma das mais antigas referências à atividade cultural dos municípios, ainda no século XIX, pelo que importará dar-lhe a devida importância. A aposta na digitalização dessa documentação e na sua disponibilização digital será, talvez, o grande passo que os municípios podem dar para contribuir para a salvaguarda da história local. A isso poder-se-á juntar um serviço que forme os jovens sensibilizando-os para a importância dos arquivos enquanto espaços de preservação identitária e, também, sobre o seu funcionamento. Desse modo, se algum dia necessitarem de recorrer ao arquivo do município, por exemplo para consultar um processo de obras antigo, relativo a um edifício, terão uma melhor noção

de como foi preservado e da importância de existir um serviço que não só conserva, mas consegue gerir a documentação para que esta não desapareça como se caísse num poço sem fundo.

Como afirmámos no início deste capítulo, a tarefa de apresentar um manual de políticas culturais para aplicação nos municípios, de forma genérica, é bastante complexa. Procurámos deixar algumas sugestões, com a perfeita noção de que nalguns casos são um pouco desconexas e, eventualmente, tardias, mas se esta abordagem servir de base ao desenvolvimento de outros estudos mais aprofundados ou, se servir de inspiração para que alguns municípios comecem a preparar um programa de médio prazo para as suas políticas culturais teremos conseguido ser bem-sucedidos com estas propostas.

CONCLUSÃO

Para encerrar o trabalho, impõe-se um balanço que sintetize as principais observações que dele resultam.

Do ponto de vista do quadro de atribuições e competências verificamos que estas, nos últimos 48 anos, têm vindo, gradualmente, a ser mais amplas na área da cultura, embora uma leitura mais atenta permita verificar que, em alguns aspetos, de um ponto de vista teórico, se encontra uma maior sistematização e detalhe na legislação produzida durante o Estado Novo.

Com o final do Estado Novo, apesar de alguns avanços e recuos, tem sido prosseguida uma política de descentralização das competências assente nos argumentos da maior proximidade às populações e eficácia na resposta aos problemas que as afetam, estando este mecanismo previsto na Constituição da República. No entanto, tomando como exemplo as áreas da educação, ação social e juventude, parece verificar-se que os municípios se restringem, na sua atuação, ao que está previsto no quadro legal, não desenvolvendo documentos orientadores e órgãos que poderiam ser representativos das populações quando criados de forma voluntária.

A área da cultura não é exceção. Também nesta vertente a opção tem sido assumir as atribuições pelo mínimo imposto pela legislação. Admitimos que em alguns aspetos, nomeadamente os relacionados com a salvaguarda do património, a complexidade na distribuição de competências entre os diversos níveis da Administração Pública seja utilizada como justificação para essa opção.

Essa perceção foi reforçada com o questionário aplicado aos municípios, em que a esmagadora maioria dos que responderam afirmaram não possuir um plano municipal ou estratégico para a cultura, nem um conselho municipal ou consultivo para a mesma área. Apenas 23% responderam que possuíam este tipo de instrumento e uma percentagem ainda menor - 6% - órgãos consultivos. Os dados obtidos revelam, ainda assim, um aumento de quase 10% relativamente aos enumerados por Gama (2021), embora estes se baseassem na disponibilização nas páginas web dos municípios, de planos estratégicos, enquanto os nossos apesar de uma amostra menor, visto que apenas um terço dos municípios deu resposta, resultam de um questionário aplicado diretamente aos responsáveis pela área cultural dos municípios.

Do lado dos munícipes verificou-se, em contraste, que quase metade afirmava desconhecer a política cultural do município de residência, mas que consideravam útil a existência, tanto de um documento orientador da política cultural, como de um órgão consultivo onde esta pudesse ser discutida. Além disso, expressaram a importância de haver bons equipamentos e serviços culturais, mas sem que o município se assumisse como o promotor exclusivo e sem qualquer participação da política cultural

desenvolvida no território, sem esquecer a perceção de como a ação cultural pode ser importante para a promoção da diversidade, contribuindo para a inclusão.

O papel central dos Municípios nas políticas culturais locais referido na bibliografia (A. S. Silva, 2007) e (A. S. Silva et al., 2015) parece refletir-se, igualmente, nos dados que obtivemos, relativos à despesa com a cultura e ao corpo técnico existente em cada município, ainda que sejam detetáveis assimetrias que julgamos resultarem da dimensão, densidade populacional e localização de cada município.

Apesar de termos centrado o trabalho na realidade portuguesa, reconhecemos que seria importante perceber se existiam diferenças ao nível da política cultural local noutras realidades. Optámos por nos centrar na cidade de Barcelona, visto que é muitas vezes apontada como um exemplo a replicar, e o percurso histórico dos dois países, ao longo do século XX apresentar algumas semelhanças, nomeadamente com a existência de regimes autoritários que secundarizavam o poder local e com a transição para a democracia a ocorrer na mesma altura, coincidindo numa valorização do poder local, ainda que no caso espanhol exista um nível administrativo intermédio, as regiões, que apesar de previstas, nunca foram implementadas em Portugal. Essa análise de caso permitiu-nos perceber que a existência de um conjunto de fatores específicos na cidade e região de Barcelona, torna a cópia desse modelo extremamente difícil de ser conseguida com sucesso. Ainda que alguns aspetos possam servir de inspiração, ou de guia, será necessário cada município encontrar o seu próprio caminho.

Com vista a contribuir para que cada município possa trilhar esse caminho elencámos um conjunto de propostas que podem ser, depois de aprofundadas, adaptadas pelos municípios que considerem pertinente apostar numa política cultural de médio prazo.

BIBLIOGRAFIA/FONTES CONSULTADAS

38.^a *Mostra de Artesanato e Cerâmica de Barcelos*. (2021). [Institucional]. Município de Barcelos.

<https://www.cm-barcelos.pt/2021/09/38-a-mostra-de-artesanato-e-ceramica-de-barcelos/>

Abdullah, H. (2018, novembro). *CIDOB - BARCELONA'S CIUTAT OBERTA: Cultural policy's new role in addressing global challenges*. CIDOB.

http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/barcelona_s_ciutat_oberta_cultural_policy_s_new_role_in_addressing_global_challenges

Alarcão, A. (2014). O Património como um todo. Contributos da democracia de Abril. *Revista da Faculdade de Letras CIÊNCIAS E TÉCNICAS DO PATRIMÓNIO*, 13, 233–237.

Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (4^a, Vol. 1). Almedina.

Ander Egg, E. (2005). *La política cultural a nivel municipal* (1. ed). Lumen Humanitas.

Balibrea, M. P. (2001). Urbanism, culture and the post-industrial city: Challenging the «Barcelona model». *Journal of Spanish Cultural Studies*, 2(2), 187–210.

<https://doi.org/10.1080/14636200120085174>

Barbieri, N. (2012). Why does cultural policy change? Policy discourse and policy subsystem: a case study of the evolution of cultural policy in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 13–30. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.567329>

Barcelona – Réseau Art Nouveau Network. (sem data). Obtido 9 de junho de 2022, de

<https://www.artnouveau-net.eu/pt-pt/city/barcelona/>

Belando, Ma. V. S., Ulldemolins, J. R., & Zarlenga, M. I. (2012). ¿Ciudad creativa y ciudad sostenible?: Un análisis crítico del “modelo Barcelona” de políticas culturales. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 99, 31–50. <https://doi.org/10.4000/rccs.5101>

Biennial de pensament 2020 | Ajuntament de Barcelona. (sem data). Biennial de pensament 2020 |

Ajuntament de Barcelona. Obtido 15 de junho de 2022, de

<https://www.biennialciutatoberta.barcelona/ca/home>

BONS SONS. (sem data). BONS SONS. Obtido 20 de junho de 2022, de <https://www.bonssons.pt/>

- Cardo, M. T. F. G. (2014). *O conselho municipal de educação na configuração da política educativa local* [Dissertação de mestrado em Gestão Escolar, Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação].
<http://hdl.handle.net/10316/27885>
- CODIGO ADMINISTRATIVO APROVADO POR CARTA DE LEI DE 6 DE MAIO DE 1878*, (1878).
<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/3700.pdf>
- Comendatio Music Fest.* (sem data). Comendatio. Obtido 20 de junho de 2022, de
<https://www.comendatio.com>
- Comissão Municipal da Juventude completou 7 anos de existência.* (2008, fevereiro 9). [Institucional].
Torres Vedras Câmara Municipal. <http://cm-tvedras.pt/artigos/detalhes/comissao-municipal-da-juventude-completou-7-anos-de-existencia/>
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, Assembleia Constituinte, Diário da República I Série n.º 86 (1976). <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>
- CONSTITUIÇÃO DE 11 DE ABRIL DE 1933*, (1933). <file:///C:/Users/UTILIZ~1/AppData/Local/Temp/CRP-1933.pdf>
- CONSTITUIÇÃO DE 21 DE AGOSTO DE 1911*, Assembleia Nacional Constituinte (1911).
<https://purl.pt/6925/4/#/3>
- Decreto-Lei 31095, Ministério do Interior, Diário do Governo I Série n.º 303 (1940).
<https://dre.pt/application/conteudo/158453>
- Decreto-Lei n.º 22/2019, Decreto-Lei n.º 22/2019, Diário da República n.º 21/2019, Série I 749 (2019).
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/22-2019-118748849>
- Decreto-Lei n.º 115/2006, Decreto-Lei n.º 115/2006, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Diário da República n.º 114/2006, Série I-A 4276 (2006). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/115/2006/06/14/p/dre/pt/html>
- Degen, M., & García, M. (2012). The Transformation of the ‘Barcelona Model’: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance: The cultural transformation of the ‘Barcelona model’.

- International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1022–1038.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01152.x>
- DGPC | Centro Histórico de Évora. (sem data). Obtido 7 de junho de 2022, de
<http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/patrimonio-mundial/portugal/centro-historico-de-evora/>
- Durrer, V., Miller, T., & O'Brien, D. (Eds.). (2018). *The Routledge handbook of global cultural policy*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Etxebarria Etxeita, M. (2010). Consejos de cultura en las comunidades autónomas. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 11, 101–129.
<https://doi.org/10.25267/Periferica.2010.i11.06>
- Ferreira, F. P. C. D. (2016). *Políticas culturais locais: Alterações e continuidades na última década em Cascais* [Mestrado em Empreendedorismo e Estudos da Cultura, ISCTE].
<http://hdl.handle.net/10071/12505>
- Ferreira, T., Marinho, L., Vieira, M. M., & Ferreira, V. S. (2019). *Políticas municipais de juventude: Governança, recursos e apoios*. Observatório Permanente da Juventude.
<https://www.opj.ics.ulisboa.pt/wp-content/uploads/ICS-Policy-Brief-2019-Observat.pdf>
- Florida, R. (2003). Cities and the Creative Class. *City & Community*, 2(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/1540-6040.00034>
- Flórido, C. I. V. (2019). *Ação Social e as Competências Municipais no Contexto do Estado Neoliberal: Análise a partir da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho* [Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Instituto Superior Miguel Torga].
<http://repositorio.ismt.pt/jspui/handle/123456789/1238>
- Fonseca, C. F. (2014). *Envelhecimento e participação social: A perspetiva dos munícipes em torno da criação de um conselho municipal sénior em Aveiro* [Dissertação de Mestrado em Gerontologia, Universidade de Aveiro]. <http://hdl.handle.net/10773/14064>

- Fortuna, C., & Silva, A. S. (2001). A cidade do lado da cultura: Espacialidades sociais e modalidades de intermediação cultural. Em *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (pp. 409–461). Afrontamento. <http://hdl.handle.net/10316/44030>
- Fortuna, C., & Silva, A. S. (Eds.). (2002). *Projecto circunstância: Culturas urbanas em Portugal*. Ed. Afrontamento.
- Francisco Ribeiro (Director). (1942, janeiro 23). *O Pátio das Cantigas* [Comédia; Preto e Branco]. Tobis Portuguesa. <https://www.youtube.com/watch?v=KqzCaY7yGeQ>
- Gama, M. (2021). E se Começarmos por cumprir a Constituição da República Portuguesa? Em *Políticas Culturais Municipais: Análise de Documentos Estruturantes em torno da Cultura*. Universidade do Minho. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS).
- Gama, M. C. L. A., & Costa, P. R. (2021). *Políticas culturais municipais: Análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (1.ª ed.). Universidade do Minho. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS). <https://doi.org/10.21814/1822.73581>
- García, M., Eizaguirre, S., & Pradel, M. (2015). Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, 6(4), 93–100. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2015.07.001>
- González-Posada, J., & Fernández León, J. (2019). Repensar las políticas culturales locales. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 20, 128–131. <https://doi.org/10.25267/Periferica.2019.i20.16>
- Guerreiro, L. (1998). *Um estudo sobre políticas culturais municipais* [Mestrado em Gestão Cultural, Universidade do Algarve]. <http://hdl.handle.net/10400.1/8563>
- i Cardona, J. F. (2019). Políticas culturales locales: Con la mirada puesta en el futuro. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 20, 177–183. <https://doi.org/10.25267/Periferica.2019.i20.22>

- i Sempere, A. M. (2019). Algunas reflexiones para repensar las políticas culturales locales. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 20, 170–175.
<https://doi.org/10.25267/Periferica.2019.i20.21>
- Legislação nacional*. (sem data). Obtido 1 de novembro de 2021, de
<https://icomos.pt/recursos/legislacao-nacional>
- Lei 88/1913, Ministério do Interior, Diário do Governo n.º 183 (1913).
<https://dre.pt/application/conteudo/4758>
- Lei n.º 50/2018, Lei n.º 50/2018, Assembleia da República, Diário da República n.º 157/2018, Série I
4102 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>
- Lopes, S. C. R. S. (2019). *Políticas culturais municipais—Da história social do campo aos reportórios de ação dos agentes* [Tese Doutoramento em Sociologia, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL]. <http://hdl.handle.net/10362/77600>
- López de Aguilera, I. (2000). *Cultura y ciudad: Manual de política cultural municipal*. Ediciones Trea.
- Master plan | The CCCB*. (sem data). CCCB. Obtido 14 de junho de 2022, de
<https://www.cccb.org/en/the-ccb/master-plan/www.cccb.org/en/the-ccb/master-plan/231680>
- Mendes, T. M. T. (2017). *Política cultural de cidade. Um estudo de caso: A cidade de Guimarães (1985-2015)* [Mestrado em Práticas Culturais para Municípios, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - UNL]. <http://hdl.handle.net/10362/20275>
- Méndez, J. E. (2019). Las políticas culturales locales en democracia y sus fortalezas transformadoras: Propuestas desde los logros de sus primeros cuarenta años. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 20, 164–169.
<https://doi.org/10.25267/Periferica.2019.i20.20>
- Mestres Vila, Á. (2010). ¿Qué hay más allá de la ciudad creativa? Apuntes y hechos sobre el último año cultural en Barcelona. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 11, 131–136. <https://doi.org/10.25267/Periferica.2010.i11.07>

- Mission | MACBA Museum of Contemporary Art of Barcelona*. (sem data). Obtido 14 de junho de 2022, de <https://www.macba.cat/en/about-macba/museum/mission>
- Morató, A. R. (2005). La reinvencción de la política cultural a escala local: El caso de Barcelona. *Sociedade e Estado*, 20(2), 351–376. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922005000200005>
- Mota, D. A. (2021). *O conselho municipal de educação e a descentralização educativa* [Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação - Administração Educacional, Universidade da Madeira]. <http://hdl.handle.net/10400.13/3476>
- Oliveira, C. de. (1996). A República e os Municípios. Em *História dos Municípios e do Poder Local [Dos Finais da Idade Média à União Europeia]* (pp. 243–283). Círculo de Leitores.
- Organización | Barcelona Cultura*. (sem data). Obtido 16 de junho de 2022, de <https://www.barcelona.cat/barcelonacultura/es/icub/organizacion>
- Plano Municipal da Cultura 2013 Volume II (Anexos)*. (2013). [Relatório Final]. Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis. https://issuu.com/azemeisevida/docs/plano_municipal_da_cultura_2013_vol_c78ba034f0bd
60
- PORDATA - Ambiente de Consulta*. (2022, junho 6). <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>
- Provincial Councils in constitutional Spain (19th century)*. (sem data). Gencat.Cat. Obtido 12 de junho de 2022, de <http://web.gencat.cat/en/generalitat/historia/diputacions-espanya-constitucional/>
- Rius Ulldemolins, J. (2014). Modelos de política cultural y modelos de equipamientos culturales: De los modelos nacionales a los modelos locales. Análisis del caso de Barcelona. *Política y Sociedad*, 51(2), 423–446. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.41582
- Rosa, A. A. (2012). Para uma “Memória Municipal”: A portaria de 8 de Novembro de 1847 e os seus anais do Município. *Lusíada. Direito*, 10, 11–50.

- Sánchez Belando, M. V. (2017). Building alternatives to the creative turn in Barcelona: The case of the socio-cultural centre Can Batlló. *City, Culture and Society*, 8, 35–42.
<https://doi.org/10.1016/j.ccs.2016.11.001>
- Sánchez Mellado, C. (2002). El nuevo papel de la cultura en la definición de objetivos y estrategias en las ciudades. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 3, 207–212. <https://doi.org/10.25267/Periferica.2002.i3.18>
- Silva, A. S. (2007). Como Abordar as Políticas Culturais Autárquicas? Uma hipótese de roteiro. *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, 54, 11–33.
- Silva, A. S., Babo, E. P., & Guerra, P. (2015). Políticas culturais locais: Contributos para um modelo de análise. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 78, 105–124.
- Silva, H. D. da. (2012). Reformas administrativas em Portugal desde o século XIX. *Jurismat : Revista Jurídica*, 1, 65–97.
- Silver, D. (Ed.). (2013). *The politics of urban cultural policy: Global perspectives*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Telo, A. J. (2014). Um Enquadramento Global para uma Guerra Global. *Nação e Defesa*, 139, 8–33.
- The contemporary Government of Catalonia (20th and 21st centuries)*. (sem data). Gencat.Cat.
Obtido 12 de junho de 2022, de <http://web.gencat.cat/en/generalitat/historia/generalitat-contemporania/>
- The Franco dictatorship | Arxiu Històric | Ajuntament de Barcelona*. (sem data). Obtido 9 de junho de 2022, de <https://ajuntament.barcelona.cat/arxiunicipal/arxiuhistoric/en/documents-historical-barcelona/franco-dictatorship>
- The 'Nova Planta' or Reorganisation system*. (sem data). Gencat.Cat. Obtido 12 de junho de 2022, de <http://web.gencat.cat/en/generalitat/historia/regim-de-nova-planta/>
- Torres, S. M. S. (2018). *O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas: Um estudo de caso* [Dissertação de mestrado em

Ciências da Educação (área de especialização em Administração Educacional), Universidade do Minho - Instituto de Educação]. <http://hdl.handle.net/1822/59082>

Villarroya, A. (2012). Cultural policies and national identity in Catalonia. *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 31–45. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.567330>

von Beyme, K. (2014). *On Political Culture, Cultural Policy, Art and Politics* (Vol. 15). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-01559-0>

ANEXOS

ANEXO I – Questionário enviado aos municípios

Inquérito à Política Cultural nos Municípios

a) Indique o Município a que pertence. *

..... ▼

b) Indique a dimensão do Município, no que respeita ao número de eleitores.

- Menos de 10000 eleitores
- Entre 10000 e 50000 eleitores
- Entre 50000 e 100000 eleitores
- Mais de 100000 eleitores

c) Autoriza a que os dados sejam tratados no âmbito de uma Dissertação de Mestrado em Política Cultural Autárquica e a sua posterior publicação em monografia, ou artigos científicos?

- Sim
- Não

d) Indique o Serviço responsável pela elaboração da resposta.

.....

03/07/2022, 10:58

Plano Municipal/Estratégico da Cultura

1. O Município possui um Plano Municipal/Estratégico para a Cultura?

Sim

Não

Informações sobre o Plano

2. Em que ano foi aprovado?

3. O Plano foi elaborado pelos serviços municipais ou, por consultores externos?

Serviços

Consultores externos

Ambos

4. Na sua elaboração foi auscultada a população, tanto individualmente, como através do movimento associativo?

Sim

Não

Formas de auscultação

Formas de auscultação

03/07/2022, 10:58

5. De que forma foi feita essa auscultação?

Inquéritos

Entrevistas

Reuniões de trabalho

Focus Group

Outra: _____

5.a Comentários adicionais.

Metas e implementação

6. O Plano estabelece Metas e indica as acções a desenvolver para as atingir?

Sim

Não

7. Os Executivos que tomaram posse após a aprovação do Plano continuaram a sua implementação?

Sim

Parcialmente

Não

Informações sobre implementação

8. Se respondeu não, ou parcialmente, indique o motivo?

- Consideram necessário reformular o documento
- Consideram-no incompatível com o programa eleitoral
- Consideram que não era útil
- Outra: _____

8.a Comentários adicionais.

Conselho Municipal da Cultura

9. O Município possui um Conselho Municipal da Cultura?

- Sim
- Não

Informações sobre o CMC

10. Em que ano foi criado?

11. Qual a periodicidade de reunião?

- Mensal
- Trimestral
- Semestral
- Anual
- Sem periodicidade definida
- Outra: _____

12. O Conselho possui comissões especializadas?

- Sim
- Não

Comissões CMC

13. Indique, por favor, as comissões que compõem o Conselho Municipal da Cultura.

Executivo Face ao CMC

14. As Deliberações/recomendações do Conselho Municipal da Cultura são tidas em conta na actividade do Município?

- Sempre
- Na maioria das vezes
- Esporadicamente
- Nunca

14.a Comentários adicionais.

15. O Executivo Municipal considera útil a existência de um órgão consultivo para a área cultural?

- Sim
- Não

15.a Comentários adicionais.

16. O Conselho Municipal da Cultura, consegue ser representativo, não só dos agentes das diferentes áreas culturais, mas também da população do município?

Caracterização do sector cultural dos Municípios

17. Que pelouros acumula o Vereador/a da Cultura?

Educação

Desporto

Juventude

Acção Social

Turismo

Outra: _____

18. Ao nível da macroestrutura municipal a área cultural foi concebida como:

Direção Municipal

Departamento

Divisão

Unidade Orgânica de Competência Flexível de 3.º grau

19. Ao nível dos Recursos Humanos afectos à área cultural, o Município dispunha a 31 de dezembro de 2021 de:

	< 5	6 a 10	11 a 25	26 a 50	> 51
Técnicos Superiores	<input type="radio"/>				
Coordenadores Técnicos	<input type="radio"/>				
Assistentes Técnicos	<input type="radio"/>				
Assistentes Operacionais	<input type="radio"/>				

20. Ao nível dos equipamentos culturais o Município dispõe de:

- Auditório Municipal
- Arquivo Municipal
- Biblioteca Municipal
- Centro Interpretativo
- Cineteatro
- Museu
- Outra: _____

21. Em 2021 o orçamento atribuído à área cultural (despesas correntes e investimento) foi:

- menor que 50 mil euros
- entre 50 e 150 mil euros
- entre 150 e 250 mil euros
- entre 250 e 500 mil euros
- entre 500 mil e 1 milhão de euros
- superior a 1 milhão de euros

FIM!

Agradecemos a colaboração!

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

Google Formulários

ANEXO II – Questionário disponibilizado aos cidadãos

Inquérito à política Cultural nos Municípios - Cidadãos

a) Município de Residência *

.

b) Idade

- até 20 anos
- entre 21 e 30 anos
- entre 31 e 40 anos
- entre 41 e 50 anos
- entre 51 e 60 anos
- entre 61 e 70 anos
- maior de 70 anos

c) Autoriza a que os dados sejam tratados no âmbito de uma Dissertação de Mestrado em Política Cultural Autárquica e a sua posterior publicação em monografia, ou artigos científicos?

- Sim
- Não

I - Conhecimento da política cultural municipal

1) Conhece a política cultural do atual executivo municipal?

Sim

Não

2) Sabe se existe um Plano Municipal/Estratégico para a cultura?

Sim

Não

3) Considera necessária a existência de um Plano Municipal/Estratégico para a cultura?

Sim

Não

4) Sabe se existe um órgão consultivo para discussão da política cultural no município?

Sim

Não

5) Considera importante a existência de um órgão consultivo onde seja feita a discussão da política cultural do município?

Sim

Não

II - Características de uma política cultural municipal

6) Indique os aspetos que considera essenciais numa política cultural municipal

	Essencial	Desnecessário
Organizar, programar e promover eventos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Criar e gerir uma boa rede de serviços públicos de cultura.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promover a diversidade cultural e convivência urbana.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estimular o emprego e a economia criativa e cultural.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Defender para a autarquia o protagonismo na oferta das atividades culturais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definir uma estratégia de proteção e divulgação do património cultural.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Motivar o associativismo e os grupos produtores de cultura.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

III - Processos/mecanismos de governação

7) A governação Municipal na área da cultura exige processos e mecanismos democráticos (participação, transparência, comunicação, organização, etc...). Que processos/mecanismos considera serem os mais importantes?

Atribua o grau de importância que considera adequado a cada afirmação.

	Sem importância	Importante	Muito importante
Articulação com as outras áreas de governação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Criação de um Conselho Municipal de Cultura.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definição de uma estratégia para a cultura a médio/longo prazo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaboração de um diagnóstico transversal na área da cultura.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Promoção de um estudo sobre necessidades e práticas culturais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definição e implementação de uma estratégia de comunicação bidirecional (interativa).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auscultação das necessidades e desejos, e promover as propostas e ideias dos cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IV - Áreas de intervenção

8) A governação Municipal na área da cultura exige medidas e ações de intervenções estratégicas. Que ações considera serem as mais importantes?

Escolha, apenas, três opções.

- Promover a animação dos territórios em que se inserem as infraestruturas e os equipamentos coletivos existentes.
- Alargar o universo de destinatários das atividades sócio-culturais, tornando-as em mais um fator de inclusão social.
- Criar e diversificar atividades lúdicas e culturais.
- Conferir visibilidade ao património natural e cultural existente.
- Valorizar o património integrando-o em iniciativas locais.
- Preservar as tradições e símbolos culturais.
- Identificar e valorizar as particularidades culturais locais.
- Consolidar e divulgar as atividades culturais.
- Envolver a população nas atividades e eventos de âmbito cultural.
- Integrar a Política Cultural do município ao processo de desenvolvimento local (económico, social, político).
- Promover a integração cultural/social no âmbito da vida quotidiana.
- Estimular a formação cultural da população e dos agentes culturais municipais.
- Estimular a apropriação cultural de espaços públicos (praças, ruas, jardins, etc.).
- Descobrir e estimular o trabalho experimental das comunidades locais e de artistas não consagrados.
- Possibilitar o acesso aos bens culturais e aos equipamentos.
- Garantir infraestruturas para atividades culturais locais.
- Criar uma rede de bibliotecas e serviços de leitura devidamente geridos e articulados.
- Preservar e recuperar a documentação e memória local em suporte impresso do município.
- Conceber e gerir estruturas que interpretem e valorizem o património histórico local.

FIM!

Agradecemos a colaboração!

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

Google Formulários

03/07/2022, 11:05

ANEXO III – Questões sobre Políticas Culturais (Questionário do Município de Oliveira de Azeméis)

42. Quais considera serem os aspectos essenciais de uma Política Cultural Municipal?

Assinale, no máximo, três opções.

Marcar tudo o que for aplicável.

- Organizar, programar e promover eventos.
- Criar e Gerir uma boa rede de serviços públicos de cultura.
- Promover a diversidade cultural e a convivência urbana.
- Estimular o emprego e a economia criativa e cultural.
- Defender para a autarquia o protagonismo na oferta de actividades culturais.
- Definir uma estratégia de protecção e divulgação do património cultural.
- Motivar o associativismo e os grupos produtores de cultura.
- Outra: _____

43. A governação Municipal na área da cultura exige processos e mecanismos democráticos (participação, transparência, comunicação, organização, etc...). Que processos/mecanismos considera serem os mais necessários?

Assinale, no máximo, três opções.

Marcar tudo o que for aplicável.

- Articulação com as outras áreas de governação?
- Criação de um Conselho Municipal de Cultura.
- Definição de uma estratégia para a cultura a médio/longo prazo.
- Elaboração de um diagnóstico transversal na área da cultura.
- Promoção de um estudo sobre necessidades e práticas culturais.
- Definição e implementação de uma estratégia de comunicação bidireccional (interactiva).
- Auscultação das necessidades e desejos, e promover as propostas e ideias dos cidadãos.
- Outra: _____

44. A governação Municipal na área da cultura exige medidas e acções de intervenções estratégicas. Que acções considera serem as mais urgentes e necessárias?

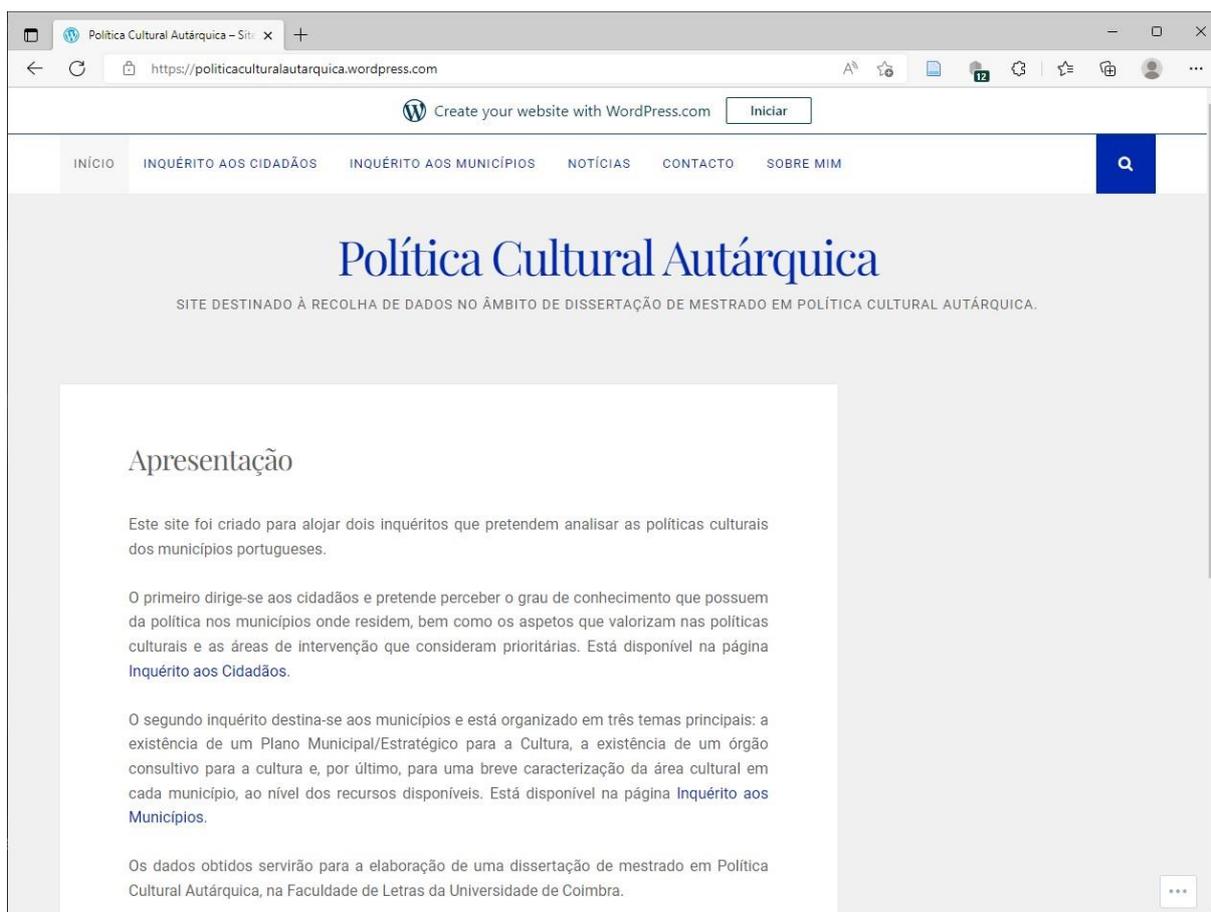
Assinale, no máximo, três opções.

Marcar tudo o que for aplicável.

- Promover a animação dos territórios em que se inserem as infra-estruturas e os equipamentos colectivos existentes.
- Alargar o universo de destinatários das actividades sócio-culturais, tornando-as em mais um factor de inclusão social.
- Criar e diversificar actividades lúdicas e culturais.
- Conferir visibilidade ao património natural e cultural existente.
- Valorizar o património integrando-o em iniciativas locais.
- Preservar as tradições e símbolos culturais.
- Identificar e valorizar as particularidades culturais locais.
- Consolidar e divulgar as actividades culturais.
- Envolver a população nas actividades e eventos de âmbito cultural.
- Integrar a Política Cultural do município ao processo de desenvolvimento local (económico, social, político).
- Promover a integração cultural/social no âmbito da vida quotidiana.
- Estimular a formação cultural da população e dos agentes culturais municipais.
- Estimular a apropriação cultural de espaços públicos (praças, ruas, jardins, etc.).
- Descobrir e estimular o trabalho experimental das comunidades locais e de artistas não consagrados.
- Possibilitar o acesso aos bens culturais e aos equipamentos.
- Garantir infra-estruturas para actividades culturais locais.
- Criar uma rede de bibliotecas e serviços de leitura devidamente geridos e articulados.
- Preservar e recuperar a documentação e memória local em suporte impresso do município.
- Conceber e gerir estruturas que interpretem e valorizem o património histórico local.

FIM!

Agradecemos o seu contributo para o Plano Municipal da Cultura, através do preenchimento deste inquérito. Muito obrigado!

ANEXO IV – Página eletrónica criada para alojar os questionários**Figura 6: Página de apresentação do site criado para alojamento dos questionários.**

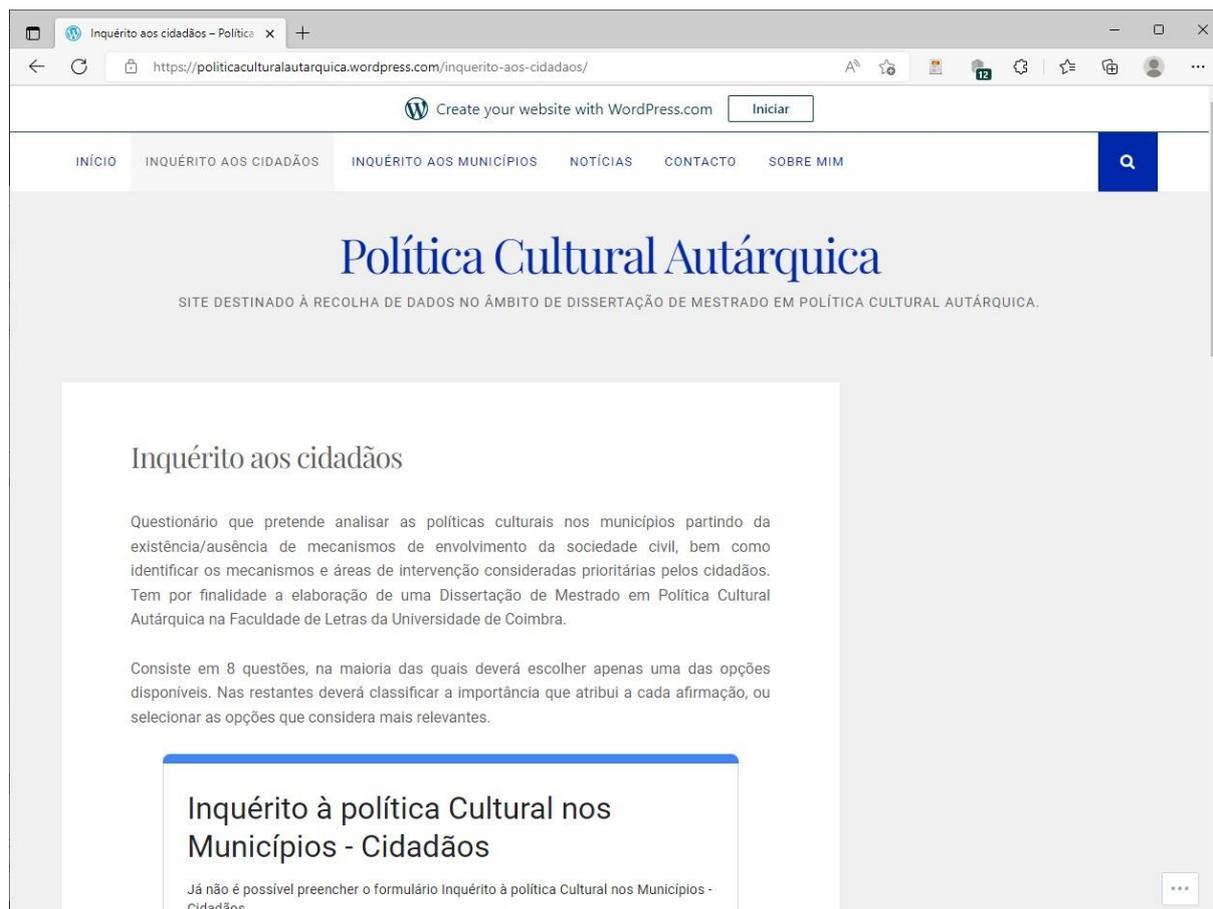


Figura 7: Página de acesso ao questionário destinado aos cidadãos.

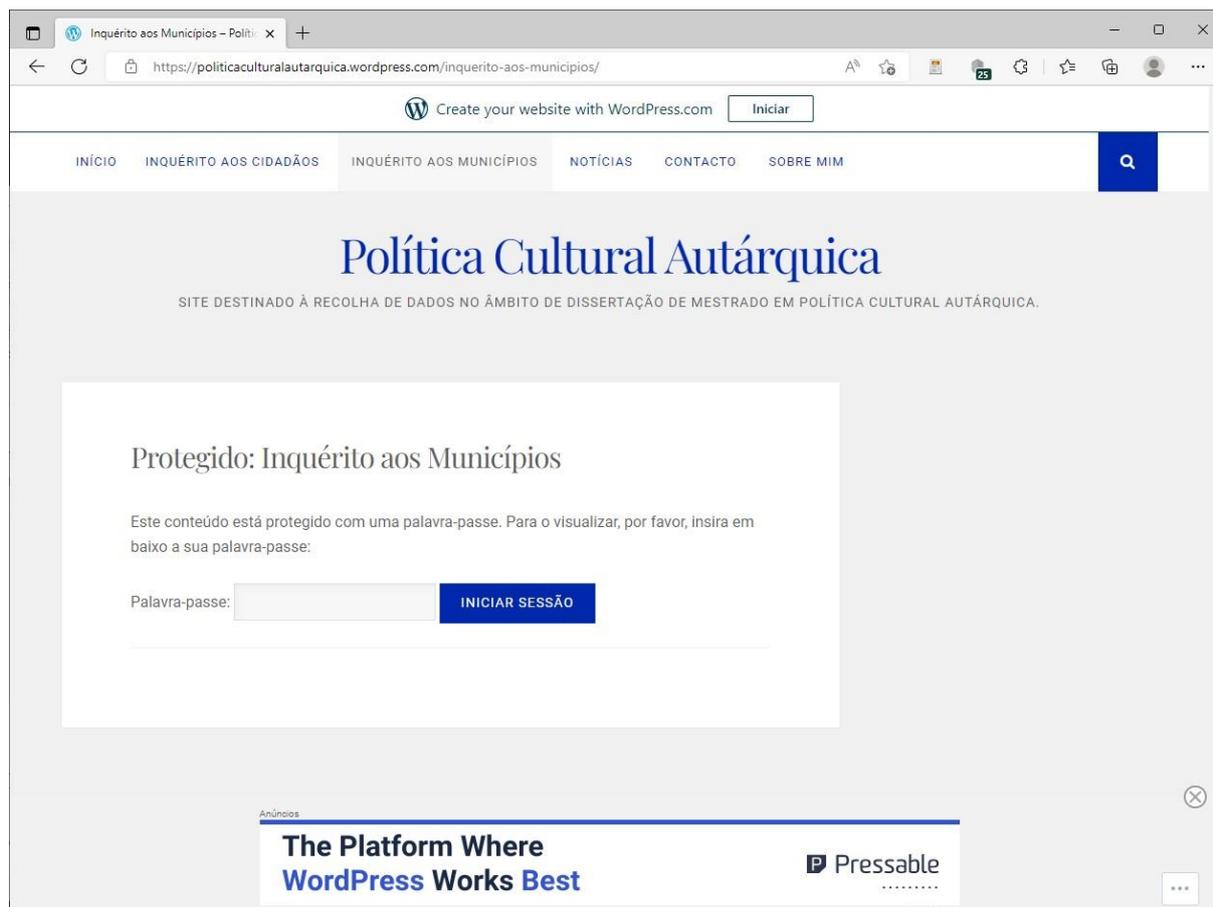


Figura 8: Página de acesso ao questionário destinada aos Municípios, protegida por palavra passe enviada no correio eletrónico remetido aos Presidentes de Câmara e Vereadores da Cultura, para impedir respostas inválidas.

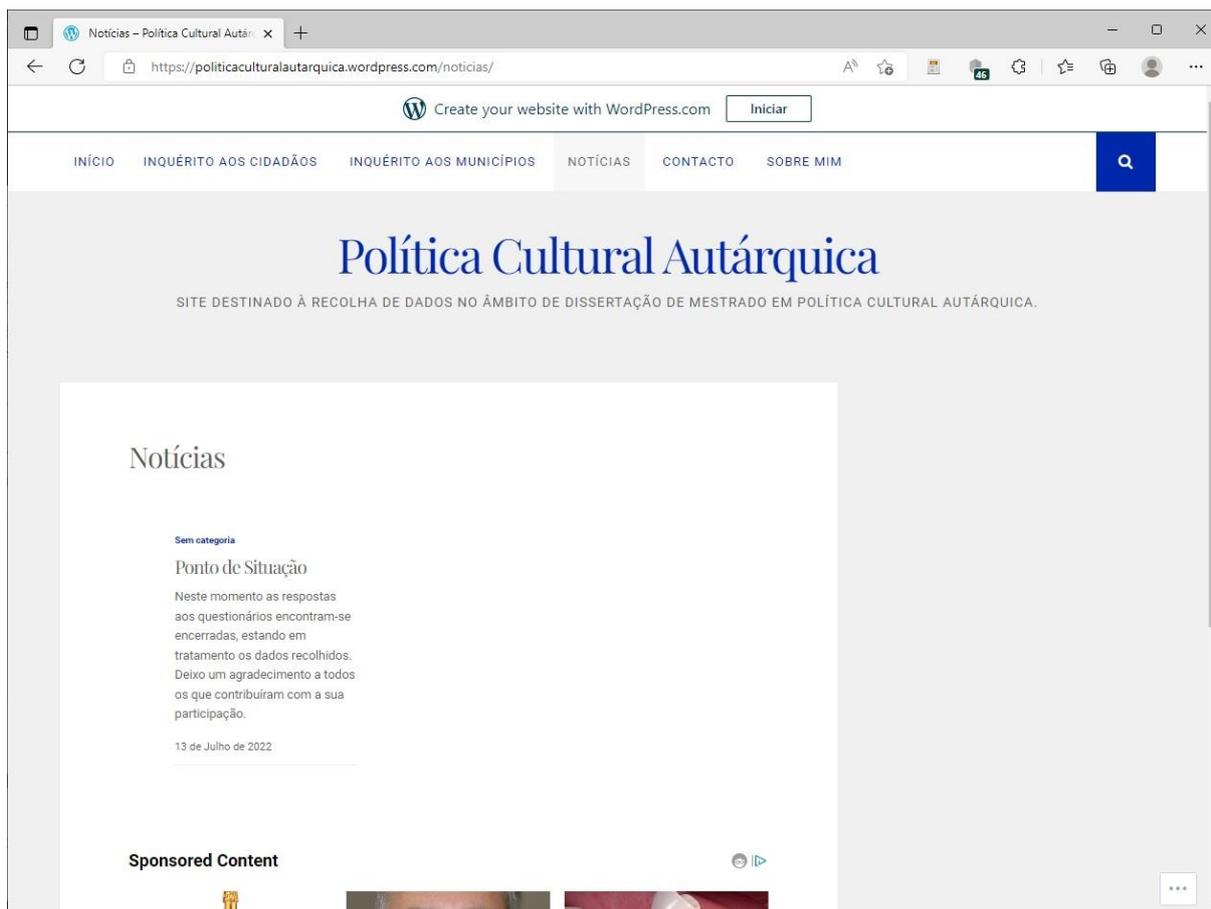


Figura 9: Página destinada a informações sobre o trabalho desenvolvido.