

Políticas culturais à escala metropolitana: notas de uma pesquisa sobre a Área Metropolitana do Porto¹

Natália Azevedo²

Resumo: A cultura tem tido, nos últimos dez anos, um enfoque político significativo no contexto das autarquias. O enquadramento jurídico e organizacional das questões culturais, os orçamentos, os projectos e as actividades têm não só configurado modos locais de relação com a cultura, como garantido ao poder local uma particular visibilidade política e social. Criar e dinamizar equipamentos com valências culturais tornou-se um dos objectivos estruturantes das políticas culturais municipais. À escala metropolitana, e perspectivando as áreas metropolitanas como unidades territoriais cujos actores políticos asseguram a gestão integrada das condições de desenvolvimento dos municípios, os equipamentos culturais são tanto mais instrumentos privilegiados de planificação e realização das actividades culturais quanto mais concebidos numa lógica de rede intermunicipal e metropolitana.

Palavras-chave: políticas culturais, poder local, equipamentos culturais, Área Metropolitana do Porto.

“Si algo ha caracterizado a la política cultural local es su extrema diversidad. Constituye un mundo variopinto, escasamente estructurado, divergente en ocasiones, fruto del duro trabajo de francoatiradores.” (López de Aguilera, 2000: 16)

¹ O presente texto reúne um conjunto de notas sobre as políticas culturais autárquicas dos concelhos que compõem a Área Metropolitana do Porto (AMP). Tais notas enquadram-se numa pesquisa, ainda em curso, sobre as políticas culturais e turísticas da AMP entre 1980 e 2001. O projecto de investigação aqui em causa é financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia no quadro do Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (POCTI/SOC/39803/2001 — *Culturas urbanas, turismo e desenvolvimento local na Área Metropolitana do Porto*).

² Assistente do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto e investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Políticas, projectos e património de uma cidade são dimensões possíveis da análise sociológica dos espaços urbanos. Articuladas entre si ou isoladas do ponto de vista analítico, estas dimensões enformam objectos cuja pertinência conceptual e empírica traduz, também, a visibilidade dos modos de planeamento estratégico das cidades, tanto no campo político como no campo cultural. Nesse sentido, são objectos que exigem níveis de conceptualização e de operacionalização específicos consoante os actores em palco sejam os estudiosos das ciências sociais ou, pelo contrário, os mais directamente envolvidos na concepção das políticas, na dinamização dos projectos e na avaliação das acções urbanas. Num ou noutro nível, porém, são objectos com uma assumida legitimidade científica e social.

No estudo sociológico da relação entre políticas e projectos de e para uma cidade, o nosso olhar tem recaído sobre a componente cultural dos meios urbanos: o universo das práticas culturais, nos seus dois eixos indissociáveis (o da oferta/criação e o da procura/recepção), e o universo das políticas culturais autárquicas. Por outras palavras, sobre as concepções políticas quanto ao que constitui a animação cultural de uma cidade, os projectos de intervenção cultural e de criação e formação artísticas, as redes locais de equipamentos e os públicos culturais. Com alguma insistência, e porque do nosso ponto de vista faz todo o sentido prosseguir com a análise sociológica de tal objecto, temos direccionado o nosso interesse para um território específico, a Área Metropolitana do Porto (AMP), particularmente para alguns dos seus concelhos (Azevedo, 2000; 1997; Fernandes et al., 1998). A AMP, e com mais acuidade os municípios que a compõem, têm protagonizado, nos últimos dez anos, projectos e práticas de investimento político no campo cultural local, que se enquadram nos cenários mais recentes do desenvolvimento das políticas culturais em Portugal (Santos, 1998) e do protagonismo social e político das práticas culturais observadas na sociedade portuguesa³.

Na tentativa de contribuir para o debate acerca da relação entre cidade e cultura, e das características das políticas culturais à escala local, apresentamos, no quadro de alguns pressupostos analíticos, um conjunto de resultados

³ A este propósito, e nos últimos dez anos, a sociologia portuguesa tem desenvolvido vários trabalhos sobre as práticas culturais da sociedade portuguesa, salvaguardando as mais diversas dimensões analíticas do campo cultural. Os pólos da oferta/criação e da procura/recepção têm sido perspectivados em contextos sociais nacionais, regionais e locais, integrando não só os vários actores e bens culturais e artísticos, como igualmente as lógicas e os efeitos produzidos no próprio campo cultural português.

provisórios sobre as políticas culturais da AMP, decorrentes de uma pesquisa que desenvolvemos no momento presente. Esta pesquisa, relativa ao período entre 1980 e 2001, incide sobre as políticas culturais e turísticas dos municípios que vieram a constituir em 1991 a AMP⁴, os modos como o poder local tem perspectivado as dinâmicas culturais enquanto recursos de desenvolvimento e as lógicas relacionais interconcelhias e metropolitanas relativamente às questões culturais e turísticas.

1. As políticas culturais como instrumentos de planeamento cultural da cidade

Projectar culturalmente a cidade implica, desde logo, pensar a cidade do ponto de vista político pois, enquanto exercício político que é, contempla representações sobre o papel do Estado e da sociedade civil na relação com o campo da cultura (Silva, 2003; 1997).

A política cultural autárquica, de cariz público, define-se por um conjunto de princípios e de objectivos estruturantes, de prioridades e de critérios de actuação, quer quanto à natureza e às modalidades dos projectos, quer quanto aos modos de financiamento, quer ainda quanto à natureza da relação a estabelecer com os diversos actores do campo cultural. Exige sistematicidade e coerência; planificação, concertação e parcerias entre os actores directamente envolvidos, sejam os políticos e os culturais, seja a própria sociedade civil. Exige diagnósticos de situações sociais e culturais e de públicos. Exige avaliação de actividades e de resultados.

Nas políticas culturais encontramos, assim, múltiplas dimensões da relação entre a cultura (o campo cultural) e o poder (o campo político) e que traduzem os modos como os dois eixos do campo cultural (oferta/criação e procura/recepção) se articulam com as concepções ideológicas e a estrutura do próprio campo político local (Bourdieu, 1989). Parece-nos, e sem querermos integrar aqui todas as componentes dessa relação, que do ponto de vista sociológico dois princípios globais estruturam uma política cultural local (Pinto, 1994; Silva,

⁴ A AMP foi criada em 1991 pela Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto, publicada em Diário da República, I Série-A, n.º 176, de 2 de Agosto de 1991. Tem sede no Porto e compreende nove concelhos: Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. A AMP, tal como a Área Metropolitana de Lisboa, também criada por esta lei, é uma pessoa colectiva de direito público de âmbito territorial, que visa a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios abrangentes (Artigo 1.º).

1997): o primeiro diz respeito à criação e à manutenção das infraestruturas básicas especializadas que permitem desenvolver actividades de criação cultural e artística e processos de revitalização, valorização e animação do património cultural local; o segundo reporta para a criação e a satisfação das necessidades culturais dos diversos públicos, particularmente daqueles que, do ponto de vista socioeconómico, mais afastados se encontram das manifestações culturais e artísticas que exigem instrumentos cognitivos de recepção particulares, necessários, em última instância, à sua descodificação e fruição plenas (Bourdieu, 1989).

Quanto ao primeiro princípio, assumem particular relevância sociológica as possibilidades materiais e simbólicas do poder político para *criar e animar* uma rede de equipamentos culturais no espaço local. A rede de equipamentos com uma pluralidade de valências culturais e educativas é a que melhor se enquadra no leque de necessidades que emergem do tecido social local. Por outro lado, só é possível pensarmos numa rede municipal de equipamentos desde que em consonância com recursos humanos especializados e profissionalizados, com recursos financeiros e com estratégias de animação destes espaços numa articulação estreita com a sociedade civil. O associativismo local, enquanto quadro institucional de animação e interacção (Costa, 1999), poderá funcionar, simultaneamente, como interlocutor e intermediário privilegiado entre a oferta e a procura cultural. São as parcerias entre as autarquias e os actores do tecido social local e regional (desde os económicos e políticos até aos culturais e educativos) que viabilizam os modos locais de fazer, estar e usufruir da cultura.

Quanto ao segundo princípio, estamos perante a questão da formação e do alargamento dos públicos. Uma outra componente da relação entre o poder e a cultura, e do ponto de vista político a que suscita mais dificuldades de operacionalização pois, a propósito da relação dos indivíduos e dos grupos sociais com as diversas manifestações culturais e artísticas, as assimetrias estruturais da sociedade portuguesa (por exemplo, os níveis educacionais e culturais) e a própria lógica classista das sociedades contemporâneas transparecem nas mais diversas formas de procura e de recepção dos eventos culturais. Fomentar a participação dos públicos nos actos de criação e potenciar condições para a democratização da esfera da produção e da criação cultural constituem dois outros vectores de uma política cultural que, num quadro institucional local, se torna um exercício político mais condicionado.

2. Convergências e divergências entre concelhos – resultados provisórios no contexto da AMP

O levantamento sistemático das políticas culturais dos concelhos da AMP tem-nos permitido observar algumas especificidades que, do ponto de vista do discurso e da prática das autarquias, constituem mudanças quanto à configuração das políticas globais para a cidade e, em última instância, para o concelho.

Com base em resultados provisórios de pendor descritivo, vejamos algumas dessas especificidades que, de uma forma ou de outra, traduzem, igualmente, pontos de convergência entre os concelhos da AMP.

Em primeiro lugar, *a cultura tende a ocupar um lugar menos secundário, ou a deixar de ser um não-lugar, nos programas políticos das autarquias*. Ao longo da década de noventa do século XX, os programas políticos e os planos e relatórios de actividades das autarquias enquadram princípios estratégicos de actuação e prioridades de investimento político e social que apresentam a cultura como um dos factores principais para o desenvolvimento global do concelho. Nalguns casos, esta forma discursiva peculiar afigura-se-nos como tal logo após o 25 de Abril de 1974, nos primeiros anos de existência política das autarquias. As dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento dos concelhos e as descoincidências temporais e políticas entre os discursos e as práticas dos actores concelhios talvez nos permitam compreender os diferentes posicionamentos assumidos pela cultura no quadro institucional das autarquias.

Por outro lado, e dando mostras de processos mais lentos de configuração social e política, *a cultura tende a ocupar um outro lugar na macroestrutura autárquica*: do ponto de vista organizacional, e de uma situação *de facto* de inexistência política, os serviços culturais autárquicos adquirem, paulatinamente, um posicionamento formal e político mais visível, mais autónomo e com atribuições, competências, recursos e técnicos próprios.

Um terceiro elemento comum aos nove concelhos é o da *diversificação da oferta cultural*. Os projectos de animação cultural enquadram-se em exercícios políticos mais sistemáticos, concertados e organizados, que reflectem já não só áreas de interesse particulares dos actores políticos directamente responsáveis (presidências e/ou vereações de câmara), mas principalmente a afectação de recursos financeiros à área da cultura, a existência de técnicos culturais, pequenas equipas de suporte do trabalho cultural da autarquia, e novos modos de perspectivar, política e socialmente, a cultura. As autarquias procuram equilibrar na oferta local modalidades culturais diferentes, que tanto se enquadram em traços da “cultura popular” como em universos mais próximos da “cultura

erudita” e das “indústrias culturais” (Santos, 1988). A *criação de estratégias públicas de formação e educação dos públicos para a “cultura erudita” e para a produção cultural*, salvaguardando-se a acção pedagógica e educativa subjacente aos projectos e aos actores culturais envolvidos, vai no sentido da ideia atrás apontada.

O aumento progressivo dos investimentos financeiros e logísticos na área da cultura tem sido uma outra componente mais ou menos comum à actuação política autárquica. As parcelas do orçamento global das autarquias previstas para a área da cultura cresceram nos últimos anos. Uma substancial parte desse crescimento reflecte o investimento feito na construção de infraestruturas locais com valências culturais e desportivas: a criação de uma rede de equipamentos. Os *centros municipais de animação cultural* (casas da cultura ou centros culturais) aparecem na década de noventa como os principais suportes físicos e institucionais dos programas municipais de animação cultural.

Uma outra curiosidade ressalta da análise conjunta dos nove concelhos: *a associação estreita entre as manifestações culturais locais e as potencialidades turísticas daí advenientes para os concelhos*. É explícita no discurso político a necessidade do investimento público e privado no turismo e, nalguns casos concelhios e para os últimos anos de gestão política, no turismo cultural. Se atendermos às especificidades de cada concelho, nomeadamente às suas potencialidades turísticas, desde logo diferenciadas pelas próprias características geográficas dos concelhos⁵, não deixa de ser curioso que o turismo nas suas mais diversas vertentes constitua um dos pólos da atenção política dos concelhos da AMP.

Assinalemos outras convergências interconcelhias: *a promoção de eventos culturais com influência supramunicipal* (regional, nacional e internacional), a contínua preocupação estratégica com *a revitalização do tecido social e do associativismo cultural* e o *investimento na revitalização e manutenção do*

⁵ Os concelhos da AMP têm manifestado preocupações políticas com o desenvolvimento do turismo local. Espinho, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia são concelhos situados na orla marítima e, desde os inícios do século XX, com práticas de um turismo balnear, estreitamente associadas a práticas de lazer de grupos sociais provindos dos concelhos limítrofes. Por seu turno, concelhos mais interiores e com uma acentuada componente rural, como Gondomar, Maia e Valongo, têm procurado nos últimos anos desenvolver outras formas de turismo: no caso do concelho da Maia, o turismo de negócios e, no caso do concelho de Valongo, o turismo de natureza. Em qualquer um dos casos, porém, os discursos políticos das autarquias da AMP valorizam o turismo como um outro factor de desenvolvimento dos concelhos, particularmente a partir da associação entre as manifestações culturais locais e regionais e os motivos de vinda e de estada dos potenciais turistas na região.

património local a partir das possibilidades criadas pelos financiamentos nacionais e comunitários dos últimos anos.

Como território metropolitano, a AMP constitui, nas mais diversas dimensões sociológicas, um espaço social múltiplo, marcado por diversas assimetrias, nomeadamente no que diz respeito ao campo cultural local⁶. A análise diacrónica comparativa permite-nos visualizar as convergências acima indicadas. Mas a cultura, ao crescer no âmbito do discurso político, cresceu de modo diferenciado. Sem descrevermos aqui as políticas culturais concelho a concelho, podemos dizer que, apesar da melhoria do quadro cultural concelhio, as disparidades interconcelhias existem e configuram assimetrias estruturais mais globais. Senão vejamos.

Primeiro, a *centralidade do Porto* continua a constituir o factor por excelência da competitividade cultural da AMP.

Segundo, constatamos a *inexistência ou a insuficiência de diagnósticos sistemáticos sobre públicos*, tanto na sua configuração social como nas condições em que estes públicos se apropriam das manifestações culturais.

Terceiro, continua a manter-se a *debilidade dos equipamentos culturais* existentes em alguns concelhos, bem como a *falta ou escassez de recursos humanos especializados e profissionalizados*.

Quarto, mantém-se a *insuficiência das estratégias de pedagogia cultural* em alguns concelhos.

Por último, e para além das disparidades entre concelhos, torna-se visível, a partir da análise das informações, que não tem havido entre os municípios *um esforço metropolitano no campo cultural e turístico*.

Partindo do pressuposto de que o modelo territorial metropolitano é um modelo pertinente, porque perspectivado para fomentar uma gestão integrada das condições de desenvolvimento das regiões e das populações, não fará sentido pensarmos as políticas culturais também elas em termos metropolitanos?

A área da cultura nestas cidades e, mais do que isso, nestes concelhos continua a prescindir de um enfoque político metropolitano. É nossa convicção que poderá ter uma outra expressão se for equacionada ao nível metropolitano, ou seja, se houver uma aproximação entre as políticas e as acções

⁶ Vários estudos sobre a AMP revelam tais assimetrias, questionando os limites territoriais desta configuração territorial e propondo, inclusivamente, um outro modelo territorial. Veja-se a propósito o seguinte trabalho: Quatenaire Portugal (1993), *Estudo sócio-económico da Área Metropolitana do Porto. Relatório temático: equipamentos e políticas culturais*, sem local de edição, Planum, Assessorias e Projectos, Lda. Texto policopiado.

desenvolvidas pelos municípios nestas matérias, de modo estratégico, sistemático, concertado e coordenado. Na legislação de 1991 relativa às áreas metropolitanas, a cultura e o lazer, o desporto e o turismo, por exemplo, não foram formalmente enquadrados o que poderá, em parte, explicar as contrariedades políticas dos autarcas em conciliar objectivos e investimentos. A Lei n.º 10 de 2003 passou a contemplar como atribuições das áreas metropolitanas o apoio à cultura e ao turismo e os apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer. Veremos, entretanto, os efeitos que esta alteração produzirá, a médio e a longo prazos, nos discursos e nas práticas políticas dos autarcas⁷, bem como os que decorrerão da criação das Grandes Áreas Metropolitanas e das Comunidades urbanas.

3. Políticas e equipamentos culturais na AMP

A partir de alguns resultados provisórios, as redes locais de equipamentos também suscitam algumas interrogações.

Em primeiro lugar, e observando os nove concelhos da AMP, assistimos à *diversidade de situações e de condições municipais* quanto à estrutura sectorial das redes municipais dos equipamentos, às características técnicas e funcionais dos equipamentos existentes, à escala das acções e actividades desenvolvidas e ao tipo de promotores dos equipamentos culturais. Por outro lado, há ainda carências nalguns concelhos quanto à rede básica de equipamentos como os do livro e leitura, os museus e os arquivos históricos, os auditórios e as salas de espectáculos, as escolas profissionais e artísticas.

Em segundo lugar, mantém-se a *concentração de equipamentos no concelho do Porto*, quer falemos no número, na diversidade tipológica, na qualidade e escala dos serviços prestados e na área de influência dos equipamentos, quer na localização dos equipamentos de iniciativa central, de iniciativa pública municipal (museus) e privada ou mista (salas de espectáculos, galerias de arte, escolas de formação e de ensino artístico, auditórios, salas de cinema).

Em terceiro lugar, verifica-se a *centralidade do Porto quanto aos mais especializados e inovadores e de produção artística profissional*: os demais concelhos da AMP concentram apenas conjuntos de equipamentos básicos.

⁷ A Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, publicada em Diário da República, I Série-A, n.º 110 de 13 de Maio 2003.

Em quarto lugar, *não há uma lógica metropolitana de rede de equipamentos culturais*, principalmente de estatuto municipal. Não tem havido práticas de compatibilização entre políticas culturais concelhias e, na maior parte dos casos, o desconhecimento dos equipamentos existentes nos concelhos vizinhos e os desequilíbrios estruturais significativos quanto à escala dos equipamentos e aos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis constituem factores de bloqueio político ao desenvolvimento de parcerias conjuntas.

De qualquer forma, e não esquecendo as assimetrias socioeconómicas e culturais interconcelhias, parece-nos fazer todo o sentido que ao pensar-se culturalmente o concelho se tenha em atenção, entre muitos outros aspectos, a coerência do espaço metropolitano ao nível dos equipamentos culturais em rede; a concertação das políticas culturais e a organização sistémica dos equipamentos, de modo a produzir efeitos de escala que potenciem novos públicos e novas dinâmicas culturais; e, por fim, a construção de um projecto cultural metropolitano. Por outras palavras, desenvolver mecanismos de aproximação entre as políticas culturais municipais, com a criação e a racionalização de equipamentos e o desenvolvimento de iniciativas e de projectos de animação cultural que consubstanciem identidades metropolitanas no exterior.

A diversidade das dinâmicas culturais decorre também de um esforço metropolitano de coordenação e de cooperação políticas. À escala metropolitana, os equipamentos culturais são tanto mais instrumentos privilegiados de planificação e realização das actividades culturais quanto mais concebidos numa lógica de rede intermunicipal e metropolitana.

Bibliografia

- Azevedo, Natália (2000), “Públicos de cineclube: perfis sociográficos e modos de estar no cineclube”, in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 19/20, 169-198.
- Azevedo, Natália (1997), “Práticas de recepção cultural e públicos de cinema em contextos cineclubísticos”, in *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras*, I Série, Vol. VII, 129-196.
- Bourdieu, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Lisboa, Difel.
- Costa, António Firmino da (1999), *Sociedade de bairro: dinâmicas sociais da identidade cultural de bairro*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, António Firmino da (1997), “Políticas culturais: conceitos e perspectivas”, in *Obs*, n.º 2, 10-14.
- Fernandes, António Teixeira; Esteves, António Joaquim; Dias, Isabel; Lopes, João Teixeira; Mendes, Maria Manuela; Azevedo, Natália (1998), *Práticas e aspirações culturais: os estudantes da cidade do Porto*, Porto, Ed. Afrontamento e Câmara Municipal do Porto.

Natália Azevedo

- Lopes, João Teixeira (2000), *A cidade e a cultura: um estudo sobre práticas culturais urbanas*, Porto, Ed. Afrontamento e Câmara Municipal do Porto.
- López de Aguieta, Iñaki (2000), *Cultura y ciudad: manual de política cultural municipal*, Gijón, Ediciones Trea.
- Pinto, José Madureira (1994), “Uma reflexão sobre políticas culturais”, in *Dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, 767-792.
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (coord.) (1998), *As políticas culturais em Portugal: relatório nacional*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Santos, Maria de Lourdes Lima dos (1988), “Questionamento à volta de três noções (a grande cultura, a cultura popular, a cultura de massas)”, in *Análise Social*, Vol. XXIV (101-102), 689-702.
- Silva, Augusto Santos (2003), “Como classificar as políticas culturais? Uma nota de pesquisa”, in *Obs*, n.º 12, 10-20.
- Silva, Augusto Santos (1997), “Cultura: das obrigações do Estado à participação da sociedade civil”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 23, 37-48.