

## **A *policy analysis* e as políticas públicas: a dimensão do conflito nas políticas culturais.**

Fernando Vieira de Freitas<sup>1</sup>

**Resumo.** A dimensão do conflito, muitas vezes esquecida no estudo das políticas culturais, vem sendo resgatada por abordagens importantes tais como os recentes estudos da *policy analysis*. Este artigo procura realizar uma aproximação entre esta abordagem e as políticas culturais na tentativa de contribuir com o debate sobre as políticas de cultura considerando o conflito como fator importante na análise destas políticas nas sociedades contemporâneas.

**Palavras-chave:** políticas culturais, análise de políticas públicas, conflito.

### **Introdução**

Procuo relacionar neste trabalho algumas ferramentas teóricas oferecidas pelos estudos mais recentes da *policy analysis* ao estudo das políticas culturais. Isto se faz no intuito de resgatar a dimensão do conflito presente na *policy analysis* por considerá-lo um fator importante, mas muitas vezes esquecido na interpretação das políticas culturais. Creio que a observância a esta dimensão possibilita uma interpretação mais aguçada das políticas culturais ao considerar a crescente complexificação da tessitura social que acompanhou os processos de democratização que se seguiram ao pós-guerra.

Para esta empreitada divido o artigo em quatro pequenas partes que se seguem após um breve prólogo metodológico. Uma primeira parte na qual são introduzidas algumas considerações acerca da gênese contemporânea dos conceitos de cultura. Uma segunda parte, consistida na apresentação da abordagem proposta pela *policy analysis* e suas considerações sobre as políticas públicas. A esta segue uma terceira parte na qual analiso o conceito de políticas culturais proposto por Alexandre Barbalho (2003) à luz da abordagem da *policy analysis* salientando a dimensão do conflito presente nas duas perspectivas. Finalmente na última parte se advoga a utilidade de assumir o conflitivo e

---

<sup>1</sup> Aluno do 8º período da graduação do curso de Ciências Sociais da UFMG. fernando.vife@hotmail.com



o heterogêneo nas políticas culturais, não como simples desconstrução teórica e nem como infrutífero fatalismo crítico, mas como problematização da análise das políticas culturais com vistas à construção de políticas mais complexas que levem em consideração exatamente este terreno movediço no qual se situam.

### **Breve consideração metodológica sobre a idéia de conflito**

Me parece ser necessário, antes de iniciar o argumento principal, esclarecer uma questão metodológica acerca da idéia de conflito constantemente utilizada neste texto.

A idéia aqui empregada parte da observação de uma sociedade que possui conflitos de diversas naturezas: sociais, econômicas, ideológicas, étnicas, de poder, etc., dada a existência diversa de múltiplos agentes no campo social e de clivagens que os diferenciam. Paralelamente, vemos uma pluralidade de discursos simbólicos, de perspectivas culturais, modos de organização e relação com o mundo que obrigaram, por exemplo, o debate em torno de conceitos como *identidade*, *diversidade*, *diferença*, *alteridade*, *pluralismo* e tantos outros (CHAMBERS, 2006). Parto, então, da observação dessa multiplicidade de “vetores” em relação constante e dinâmica, é dizer, destas tantas diferenças em suas formas materiais e subjetivas, para assumir a importância de se considerar o conflito nas análises e interpretações dos contextos nos quais se dão as políticas.

Diversos autores trabalharam com o conceito de conflito especificado como variável ou como categoria analítica<sup>2</sup>. Neste artigo a proposta é diferente e não é este o uso que se faz do signifiante. Não procuro delimitar as características do *conflito* nem propor taxonomias; utilizo-o simplesmente como uma perspectiva analítica, advinda de especulações intuitivas próprias e de apanhado bibliográfico. Não se trata aqui de dizer se o conflito é um indicador negativo (HUNTINGTON, 1968) ou positivo (BORBA & RIBEIRO, 2009), se é patológico ou constitutivo das sociedades, mas simplesmente de constatar a sua existência na sociedade ocidental moderna.

### **A gênese contemporânea das políticas culturais e os conceitos de cultura.**

As políticas culturais sempre foram objeto de difícil definição na arena das políticas públicas. Embate escorregadio, a pluralidade de acepções do termo *cultura* já permite vislumbrar a capciosidade do debate sobre o tema, que mostra poucos sinais de

---

<sup>2</sup> O tema é antigo no campo da Sociologia. Desde os trabalhos seminais de Émile Durkheim e Karl Marx, à escola estrutural-funcionalistas representada principalmente Talcott Parsons e Lewis Coser.

se dar por encerrado. Não obstante, nos dias atuais a cultura tem sido pensada como política pública, isto é, ela passa por um âmbito diverso de decisões e determinações de prioridades que definem um plano ou projeto de políticas culturais. Estes projetos partem, em grande medida, de um conceito de cultura ou um modo de ver as políticas culturais que se especifica e toma formas diferentes em variadas conjunturas. No processo de desenvolvimento da cultura como objeto de política, diversos modelos consubstanciaram diferentes aplicações de políticas culturais

Não cabe aqui fazer uma arqueologia exaustiva do surgimento das políticas culturais no mundo. Existem variações nada desprezíveis entre posições de grande parte dos autores que já se debruçaram sobre o tema, no entanto, existe uma mínima convergência entre as análises sobre um período fundamental para o estudo das políticas culturais: o intervalo entre a década de 30 e 60 do século XX (RUBIM, 2009).

O fato de este período ser geralmente reconhecido como marco fundacional do que pode ser entendido de modo pleno como políticas culturais, se da em grande medida pela criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959. Ainda que sejam reconhecidos outros experimentos importantes<sup>3</sup>, a iniciativa francesa tem maior densidade e envergadura, pois constitui dentre todas, a experiência mais acabada de institucionalização da cultura (Ibid: 94).

Esta iniciativa ganha relevo não apenas pelo fato de o Ministério de Assuntos Culturais, se constituir como o primeiro ministério de cultura existente no mundo. Paralelamente a este ineditismo institucional, a tematização da cultura como política possibilitou a conformação de uma dimensão organizacional nunca antes pretendida para uma intervenção política na esfera cultural.

Este foi o momento no qual surgiram as experiências que estabeleceram o princípio conforme o qual as autoridades públicas passaram a ter uma responsabilidade para com a vida cultural de seus cidadãos. Foi a partir deste momento que começaram a emergir os modelos iniciais e paradigmáticos de políticas culturais.

Estes primeiros modelos identificavam *cultura* à produção artística da chamada “alta cultura”, que se objetivava através das “grandes obras do espírito” legitimadas pelo

---

<sup>3</sup> Tais como as políticas culturais na Segunda República Espanhola nos anos trinta e a instituição do *Arts Council* na Inglaterra na década de 40 (BOUZADAS-FERNÁNDEZ, 2007b: 112).

cânone estético da época. O sentido de cultura que plasma este modelo de políticas culturais é marcado por uma nítida vocação: centralizadora, estatista, e ilustrada, com um nítido viés de atenção para os aspectos estéticos e artísticos (BOUZADA-FERNÁNDEZ, 2007b: 125).

Os fins da década de 60, marcados pela expansão dos novos movimentos sociais - que representaram a entrada de novos atores no cenário sócio-político (BORBA & RIBEIRO, 2010) – e pela a efervescência cultural provocada pelas vanguardas colocaram em crise o modelo culturalista e elitista da cultura que caracterizava os primeiros modelos. A guinada estética das vanguardas que abandonavam o modelo aristocrático e ideal da arte para propor uma arte da experiência à simboliza bem o clima do momento.

La situación revelaba que el arte ya no se hacía para perdurar y que el fundamento abstracto e idealista había cedido frente a la noción de *experiencia*. La idea de *representación* era sustituida por la de *presentación*; el hombre dejaba de vivir en la eternidad para sumergir en la temporalidad (GIUNTA, 2008: 172).

Em meio a este quadro surge um segundo desenho paradigmático diretamente contraposto ao primeiro modelo que encetou as políticas culturais. Ele reivindica uma definição mais ampla de cultura, reconhece a diversidade de formatos expressivos existentes, busca uma maior integração entre cultura e vida cotidiana e assume como condição política cultural a descentralização das intervenções culturais (RUBIM, 2009: 96).

Este modelo foi intitulado “democracia cultural” e foi fortemente endossado pelas ações da UNESCO em um conjunto expressivo de iniciativas culturais – e isto chega até os dias atuais. Esta atuação continuada da organização permitiu a construção de debates, a formação de pessoal e, em especial, o agendamento de temas afins ao cenário político e cultural. Como fórum aglutinador de estados nacionais, procurou introduzir temas como a identidade, o desenvolvimento cultural a integralidade e a transversalidade das políticas culturais, a participação cidadã, etc. tendo o ser humano como princípio e fim do desenvolvimento<sup>4</sup>. As políticas culturais de acordo com este paradigma são compostas principalmente por uma dimensão antropológica de cultura.

---

<sup>4</sup> Sobre os temas das conferências da UNESCO, cf. Girard (1983) e Bolán (2006).

Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir enquanto constroem seus valores e manejam suas identidades e diferenças. A emancipação das forças culturais e a autonomia são conceitos frequentemente ativados neste modelo de cultura (SIMIS, 2007). Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta e em função de determinações de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Os fatores que presidem a construção desse universo protegido podem ser determinados pelas origens regionais, interesses, clivagens econômicas, de sexo, de origens étnicas, de geração, etc. Na construção desses pequenos mundos, em que a interação entre os indivíduos é um dado fundamental, a sociabilidade é um dado básico (BOTELHO, 2001: 04).

Esta definição antropológica de cultura, de caráter mais simbólico - entendida como esquemas interiorizados que organizam a percepção e a ação das pessoas em determinados grupos sociais e que garantem certo grau de comunicação dentro destes grupos - se uniu à concepção de cultura como produção artística na concepção contemporânea de políticas culturais em diversos casos, inclusive o brasileiro<sup>5</sup>.

Feito este breve recorrido histórico das políticas culturais apresentarei na próxima parte no que consiste em poucas palavras a teoria da *policy analysis* e o seu diferencial em relação a outras teorias de análise de políticas públicas.

### **As dimensões da *policy analysis* no estudo das políticas públicas**

O processo de definição de políticas públicas nas sociedades e Estados complexos como os construídos no mundo moderno, se dá em um contexto no qual se verifica uma “autonomia relativa do Estado”, ou seja, considera-se que o mesmo possui um espaço próprio de atuação enquanto é simultaneamente influenciado por fatores externos e internos (SOUZA, 2006:27). Grande parte da literatura concentrou atenção aos fatores internos de influência, isto é, às relações entre atores institucionais<sup>6</sup>, relegando pouca ou nenhuma atenção a outras variáveis. Esta perspectiva, sem dúvida útil analiticamente em certos contextos, começou a se mostrar insuficiente frente à

---

<sup>5</sup> Sobre o conceito antropológico de cultura nas políticas culturais brasileiras cf. Botelho (2007); Barbalho (2007);

<sup>6</sup> Falo aqui principalmente das escolas institucionalistas, neo-institucionalistas (Souza, 2003; Faria, 2003; O'Donnell & Schmitter, 1986; Bourgon, 2010).

latente complexificação das sociedades e dos Estados que acompanhou a queda dos regimes autoritários e a entrada em um processo global de democratização.

A democratização consistiria na entabulação de um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos autores autoritários da cena política (AVRITZER, 1997). Neste ínterim iniciou-se um movimento crescente de descentralização dos poderes do Estado em direção a outros atores, como o mercado e a sociedade civil. A reconstituição da democracia, entendida como livre coordenação da ação no interior do sistema político (*ibidem*: 01), modificou substantivamente as relações de poder e formação de agenda com a inclusão de novos atores e consequentemente de novas demandas na arena política (DAGNINO, 2004).

Como resposta, houve uma onda de reformas institucionais que acompanhou este processo (SALLUM JR. 2003), e houve uma expansão dos processos de experimentação institucional o que levou à modificação na atividade de governar e de formular políticas públicas (BOURGON, 2010).

Como consequência deste processo de modernização que atingiu da periferia ao centro da sociedade, surgiram novas teorias carregadas de um *corpus* conceitual que levava em consideração a diversidade de fatores que entravam em cena nesse novo contexto e a complexa relação entre eles<sup>7</sup>. Esta renovação teórica permitiu que o campo da *policy analysis* (ou análise das políticas públicas), incorporasse a seu ferramental teórico categorias analíticas importantes na interpretação do novo contexto no qual essas políticas surgiam. Dentre eles cabe mencionar rapidamente as categorias de *policy*, *polity* e *politics*.

O campo da *policy* é a dimensão material e refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo *material* das decisões políticas (FREY, 2000:217). O campo da *polity* é a dimensão *institucional*, e se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. No campo da *politics* se situa a dimensão *processual*, que por sua vez se refere ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição das políticas (*ibidem*: 216). Neste sentido, por exemplo, a discussão sobre a gestão dos bens culturais caracterizaria um elemento da *policy*, mas a

---

<sup>7</sup> Sobre o condicionamento do campo de pesquisa das políticas públicas pela conjuntura sócio-política, cf. Melo (1999).

definição de uma política de “democratização dos bens culturais”, ou seja, dos objetivos e prioridades, se daria por sua vez no campo das *politics*.

Esta distinção lança luz sobre o ambiente conflitivo como um fator importante na análise. Aqui, as políticas públicas não se reduzem ao cálculo técnico nem à dimensão institucional, ainda que assim elas sejam frequentemente pensadas; o conteúdo *material* e o *institucional* constituem apenas alguns de seus momentos. Neste quadro, sai de cena a visão reduzida de políticas públicas como esfera técnica isolada, e assume-se uma perspectiva processual que, pela lente da dimensão da *politics* possibilita observar as lutas e os conflitos no campo político pela definição de conceitos, de prioridades, e de temas que constituem a formação de agenda das políticas públicas. Entretanto, não se reduzindo apenas a esta dimensão, a *politics*, assim como a *policy* e a *polity*, se constitui em apenas um dos momentos da construção das políticas públicas.

Podemos retirar, portanto, que as políticas públicas segundo a *policy analysis*, constitui-se da inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política na formação de agenda e na construção de projetos. Aqui, a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias de conflito e de negociação.

A dimensão da *politics* vem resgatar variáveis pouco consideradas pelas abordagens minimalistas que dão atenção apenas à dimensão institucional e material na análise das políticas públicas se restringindo a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. (WINDHOFF-HÉRITIER, *apud*, FREY, 2000: 214). Sem, no entanto, deixar de considerar as dimensões da *polity* e da *policy*, a *politics* vem compor com estas outras categorias um quadro analítico de importante potencial explicativo para a análise das políticas públicas.

### **Políticas culturais e a *policy analysis*: a dimensão do conflito nas políticas públicas.**

Dadas esta breve definição de políticas públicas podemos resgatar o tema da cultura brevemente apresentado no início do artigo para começar a responder à proposta feita neste trabalho, qual seja, a de aproximar a abordagem da *policy analysis* ao estudo das políticas culturais. Para esta empreitada, partirei primeiramente da análise do

conceito de políticas culturais proposto por Alexandre Barbalho (2003) para posteriormente realizar as minhas considerações em torno da relação deste conceito com o proposto pela análise de políticas públicas.

A noção de políticas culturais proposta por Alexandre Barbalho (2003) constitui-se de diversas considerações e críticas de indubitável importância para a construção do debate acerca destas políticas. No entanto, dado as limitações deste trabalho me concentrarei em duas que me parecem essenciais para a construção do argumento:

Barbalho parte, primeiramente da definição sugerida por Teixeira Coelho (1997), construída basicamente através da definição de políticas culturais de Canclini:

El conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar El desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población (CANCLINI, *apud* RUBIM, 2006).

À definição de Canclini, Coelho acrescenta:

Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável (COELHO, 1997:293).

Subseqüentemente, seguem-se algumas salvaguardas críticas a esta definição, sendo duas, a nosso ver, essenciais: a primeira é o problema de Coelho identificar política cultural com gestão cultural contemplando apenas os programas que se materializam em iniciativas ou intervenções práticas no campo cultural, não dando conta dos trânsitos de propostas, conceitos, representações e imaginários que cruzam o campo cultural e que muitas vezes não se concretizam em ações práticas (BARBALHO, 2003: 03). Aqui é saliente a crítica a uma visão estruturalizante da cultura.

A segunda crítica, intimamente ligada a anterior, aponta que esta associação quase automática entre políticas públicas às funções gestoras do Estado apaga atores relevantes e constrói um ideal reduzido de “público”. Esta associação, que define “público” como “estatal”, subtrai do processo de construção das políticas culturais os seus produtores fundamentais, isto é, a própria sociedade. A situação se complica na medida em que não é possível lidar com um bem cultural, elemento essencialmente sócio-simbólico, e não remetê-lo à coletividade. Não se trata aqui de negar a

contrapartida do Estado, mas de dar relevo à participação de atores que dele não fazem parte.

Bem, creio que podemos retirar alguns pontos do cotejamento feito. A desconstrução e reconstrução conceitual acima realizada da margem a um escopo mais ampliado na nossa análise. O sentido de política cultural deixa de se limitar à simples tarefa administrativa e retoma sua dimensão social.

As políticas culturais envolvem conflito de idéias, disputas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos (MCGUIGAN, 2002:01)<sup>8</sup>, é dizer, os programas de intervenção e os conjuntos de iniciativas não se dão de forma consensual, mas resultam de uma relação de forças culturais e políticas (BARBALHO, 2003: 04). A análise das políticas culturais deve levar em consideração a heterogeneidade e os fatores diversos que advém da inclusão de novos atores no cenário político. Este conceito de políticas culturais procura não diluir os conflitos<sup>9</sup>, circunscrevendo as políticas culturais à realidade nada harmônica que as envolve (ORTIZ, 2008).

Podemos identificar esta a crítica proposta por Barbalho à renovação teórica no campo da *policy analysis*.

A *policy analysis* possui o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional ou à dimensão político processual, ao deixar confluir a dimensão material de política, (isto é, fins, impactos, a *policy*) com as dimensões institucional (*polity*) e político-processual (*politics*) (WOLLMANN, *apud*, FREY, 1997).

Se nos permitimos seguir Wollman na definição da análise das políticas públicas, nos deparamos com uma importante semelhança entre esta e a definição de políticas culturais que construímos com a ajuda de Barbalho. Esta interseção se dá na medida em que as duas perspectivas rechaçam a visão reducionista que se limita ao âmbito administrativo sem considerar a dimensão sócio-política na qual se insere estas políticas. Torna-se presente a dimensão do conflito no processo de construção das políticas públicas.

---

<sup>8</sup> No original: “it is about the clash of ideas, institutional struggles and power relations in the production and circulation of symbolical meanings”.

<sup>9</sup> Mal que assola alguns documentos sobre cultura, como aponta Ortiz (2008).

Desta perspectiva se vislumbra a presença de um campo político heterogêneo como arena de contestação entre discursos rivais, ideologias e interesses. Assim sendo, o sentido de políticas culturais não se restringe simplesmente a um ostensivo aparato apolítico de práticas operacionais meramente administradas e policiadas por órgãos oficiais. Ainda que haja aqueles que preferem manter as políticas fora da cultura, esta tarefa se faz complicada à proporção que as políticas culturais se mostram insensíveis à perspectiva de escapar dos conflitos políticos e da controvérsia pública (MCGUIGAN, 2002: 07). Isto é ainda mais saliente se apontamos a característica especificamente social do conceito de cultura (BARBALHO, 2003; ORTIZ, 2008; RUBIM, 2006).

A guisa de conclusão desta parte do artigo proponho o esboço de uma conceitualização de políticas culturais retirada das ponderações feitas acima. Estas elucubrações permitem entender as *políticas culturais* como um *processo* consistido de três *momentos* fundamentais - material e institucional e político - que se relacionam mutuamente e definem a construção destas políticas em determinado contexto sócio-político. Isto se dá em uma arena essencialmente conflitiva e heterogênea não liberta das relações de poder, que conta com a presença de diversos atores – tanto estatais quanto para-estatais - que lutam pela definição da agenda de políticas culturais.

A idéia de *processo* empregada aqui não é gratuita e se justifica pelo fator eminentemente conflitivo que caracteriza a construção das políticas culturais. Carregando a idéia de movimento, a dimensão *processual* aponta para a construção e redefinição contínua das políticas culturais dadas ao dinamismo das relações presentes no contexto em que se objetivam. Esse conflito advém principalmente da diversidade de atores, perspectivas, discursos qualificados por clivagens sócio-econômicas, políticas, de gênero, etnia, etc. que permeiam a formação de agenda na arena das políticas culturais.

Ainda que a idéia de *momentos* utilizada no conceito esboçado acima remeta a uma noção temporal, ela não advoga linearidade ou isolamento aos momentos material, institucional e político. Estes *momentos* estão, em realidade, sobrepostos e em constante interação. A noção tripartite aqui utilizada pareceu uma opção analítica atraente, pois abre caminho para o exame dos complexos meandros políticos e sociais, no intuito de melhor analisar a construção das políticas culturais não apenas em sua dimensão administrativa, mas também em sua dimensão sócio-política.

Um exemplo hipotético, mas realista, ilustrativo da relação interdependente e simultânea que esta noção poderia representar no campo das políticas culturais pode ser descrito da seguinte maneira: uma situação na qual um governador de um determinado estado se dispõe a propor uma forma alternativa de financiamento de políticas culturais em sua jurisdição (uma *policy*). Esta iniciativa se deu devido à intensa demanda do setor artístico para tal (demandas de grupos sociais, campo da *politics*). Para que a dita proposta de financiamento seja aprovada e se efetive como lei, o governador necessita de maioria na assembléia (relações tanto institucionais da *polity* quanto políticas da *politics*), que no momento têm se inclinado a favorecer propostas que beneficiem o mercado (demandas setorializadas, campo da *politics*). Neste contexto hipotético temos como atores principais o executivo representado pelo governador, o legislativo representado pela assembléia, o mercado e o setor artístico representando demandas externas. Todos estes atores atuam como vetores de poder que entrarão em conflito na arena política (*politics*) para definir quais prioridades serão atendidas pelas políticas culturais em questão.

Este tipo de exemplo pode se aplicar a outros tantos como conflitos pela definição do conceito de “comunidade quilombola” que determina a demarcação de terras para estes grupos; conflitos pela reformulação das leis de incentivo fiscais à cultura com maior ou menor presença do mercado; conflitos sobre o tipo de conceito de cultura e o tipo de política que determinarão as políticas culturais, etc.

Uma ressalva, entretanto, me parece necessária. Quando aponta o conflitivo e o heterogêneo nas políticas culturais, o esboço analítico aqui realizado não busca a simples desconstrução teórica que desnuda uma realidade social caótica e irremediável. Ao contrário, procura contribuir com a problematização da análise das políticas culturais com vistas à construção de políticas mais complexas que levem em consideração exatamente este terreno movediço no qual se situam. A partir do momento em que a dimensão do conflito é assumida, a relação entre os atores e as variáveis sócio-políticas na construção das políticas culturais ganha nova dimensão.

### **Síntese conclusiva: as derivas das políticas públicas de cultura.**

Ressaltamos no conceito de políticas culturais acima proposto, o âmbito do conflito como fator fundamental na análise das políticas culturais. Esta proposição se justifica na medida em que se observa um processo crescente de modernização social e

política – iniciado nos processos de democratização - que inclui na arena política atores para-estatais como o mercado e a iniciativa privada (SALLUM JR. 2003). A inclusão destes atores acarreta em uma mudança substantiva no processo de conformação das políticas culturais à proporção que novos discursos, novas demandas, frentes de poder não-convergentes, etc. começam a surgir para buscar o seu quinhão na distribuição destas políticas.

O Estado frente a esse aumento de complexidade e incerteza nos contextos das políticas e de governança, se não opta por permanecer inerte sob a insuficiência do modelo estadocrático começa a operar para além das fronteiras convencionais, utilizando redes, processos de participação pública e outros meios (INNES, BOOHER; 2004). Surge uma crescente necessidade de flexibilidade e compartilhamento de informação e conhecimento que força o governo a utilizar recursos para habilitar e empoderar outros atores (FUNG, WRIGHT; 2001). Heterogeneidade e conflito são os termos de uma mudança que constrange as políticas públicas como um todo, mas que têm em seu bojo também as políticas culturais.

Ao mesmo tempo, Manuela Carneiro da Cunha (2009) aponta, por exemplo, o desencontro recorrente entre o conceito de cultura utilizado pelos antropólogos – e muitas vezes pelo Estado - na relação com os povos periféricos e seus próprios conceitos de cultura. Carneiro da Cunha inclui este conceito dentre as chamadas categorias de *ida y vuelta*, caracterizadas por sua constante resignificação (ibidem: 312). Esta realidade inexoravelmente dinâmica cobra das políticas culturais uma flexibilidade que acompanhe o dinamismo dos processos de significação da sociedade, é dizer, as análises das políticas culturais devem aceitar conceitos múltiplos de cultura e também de política.

Surgem, ainda que timidamente, experiências múltiplas de política na toada do experimentalismo democrático que assimilam novos modelos como as associações em rede e políticas de participação popular (ANDRADE, 2011; AVRITZER, 1995; DAGNINO, 2004; FUNG & WRIGHT, 2001). São necessárias também políticas que levem em consideração a questão da presença crescente do mercado como agente definidor de políticas culturais na atualidade.

A autoridade em políticas culturais tem de operar em um espaço da sociedade que é internamente subdividido em espaços influenciados por lógicas distintas daquelas

pressupostas pela administração pública. Neste sentido a UNESCO vem exercendo uma função catalisadora ao chamar atenção sobre a relevância de desenhos de políticas culturais adequadas a uma realidade necessariamente variável (BOUZADAS-FERNÁNDEZ, 2007b).

Neste sentido as políticas culturais devem ser pensadas como construção continua, ou como foi apontado acima, como *processo*. Para isso é necessário que a dimensão conflitiva presente na sociedade e abordada pela *politics* esteja presente no desenvolvimento de políticas culturais que assimilem a idéia de conflito no sentido de fazerem-se mais complexas acompanhando o desenvolvimento da sociedade.

Esta complexificação é resultado de um rol de mudanças que arrebatou a sociedade em todos os seus níveis. No entanto a cultura passou a ser tematizada como política pública, isto é, foi identificada como objeto de política institucional e como tal possui suas especificidades. Na medida em que se percebe a existência de fatores externos, posições de discurso, e relações de desigualdade em geral, variáveis sócio-políticas relevantes vêm à tona e lançam luz sob relações complexas anteriormente obscurecidas.

- **BIBLIOGRAFIA:**

- AVRITZER, Leonardo – “Um desenho institucional para o novo associativismo”. *in* Lua Nova nº39, 1997.
- BARBALHO, Alexandre – “Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença”. *in* III ENECULT, Salvador, BA, 2007.
- \_\_\_\_\_ - “Política Cultural: um debate contemporâneo”. *in* Rubim, Linda (org). Organização e produção da cultura. Salvador, EDUFBA, 2004.
- BORBA, Julian & RIBEIRO, Ednaldo Aparecido - “Determinantes individuais da participação política na América Latina”. *in* 7º Encontro ABCP, Recife, PE, 2010.
- BOTELHO, Isaura - “Dimensões da cultura e políticas públicas”. *in* São Paulo em perspectiva, 15(2), 2001.
- BOURGON, Jocelyne – “Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo” *in* Revista do Serviço Público, vol. 61, nº1, jan/mar 2010.

- BOUZADA-FERNÁNDEZ, Xan M. - “Financia acerca del origen y genesis de las políticas culturales occidentales: arqueologías e derivas”. *in* O público e o privado, nº9, janeiro/junho, 2007.
- CARNEIRO DA CUNHA, Manuela – “Cultura com Aspas”. São Paulo, Cosac & Naify, 2009.
- CHAMBERS, Simone – “Deliberative democratic theory”. *in* Annual Reviews of Political Science, 2003.
- COELHO, Teixeira – “Dicionário crítico de políticas culturais”. Cultura e imaginário. Iluminuras, 1997.
- DAGNINO, Evelina – “Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?”. *in* Daniel Mato (org.), Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- FREY, Klaus – “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de política públicas no Brasil”. *in* Planejamento e políticas públicas, nº21, jun/2000.
- FUNG, Archon & WRIGHT Erik – “Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance”. *in* Politics and Society, vol.20, no.1, march, 2001.
- GIUNTA, Andrea - “Vanguardia, Internacionalismo y Política: arte argentino en los años sesenta”. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008.
- INNES, J.E; & BOOHER, D.E - “Reframing public participation: Strategies for the 21<sup>st</sup> century”. *in* Planning Theory and Practice, 5(4), 2004.
- MCGUIGAN, Jim – “Culture and the public sphere”. Routledge, New York, 2002.
- RUBIM, Antônio Albino Canelas - “Políticas culturais e novos desafios”. *in* MATRIZES, ano 2, nº2, 2009.
- \_\_\_\_\_ - “Políticas culturais entre o possível e o impossível”, EDUFBA, 2006.
- ORTIZ, Renato – “Cultura e desenvolvimento”. *in* Políticas Culturais em Revista 1(1), 2008.

- SALLUM JR., Brasílio – “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”. *in* Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº52, junho/2003.
- SIMIS, Anita - “A política cultural como política pública” *in* III ENECULT, Salvador, BA, 2007.
- SOUZA, Celina - “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *in* Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez, 2006.