



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CULTURA E SOCIEDADE

POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
O CASO DO *PROGRAMA IDENTIDAD ENTREERRIANA* (ARGENTINA)

por

JUAN IGNACIO BRIZUELA

Orientador: Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim

SALVADOR, 2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CULTURA E SOCIEDADE**

**POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
O CASO DO *PROGRAMA IDENTIDAD ENTRERRIANA* (ARGENTINA)**

por

JUAN IGNACIO BRIZUELA

Orientador: Prof. Dr. Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim

Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre

**SALVADOR
2011**

JUAN IGNACIO BRIZUELA

**POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
O CASO DO *PROGRAMA IDENTIDAD ENTREERRIANA* (ARGENTINA)**

Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre

SALVADOR

2011

FICHA CATALOGRÁFICA
Bibliotecária: Jacira Almeida Mendes – CRB 5/592

Brizuela, Juan Ignacio

Políticas culturais para o desenvolvimento regional: o caso do Programa Identidad Entrerriana (Argentina) / Juan Ignacio Brizuela. - Salvador, 2011.
129f.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências. 2011.

Contém referências, apêndices e anexos.

1. Política cultural. 2. Desenvolvimento regional - Argentina. 3. Desenvolvimento regional - Brasil. 4. Pesquisa qualitativa. 5. Pesquisa - Metodologia. 6. Avaliação.
I. Rubim, Antônio Albino Canelas. II. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências.

CDD: 306



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CULTURA & SOCIEDADE

JUAN IGNACIO BRIZUELA

Políticas Culturais para o Desenvolvimento Regional: O Caso do
Programa Identidad Entrerriana (Argentina)

Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cultura e Sociedade, na Linha de Pesquisa Cultura e Desenvolvimento, em 01 de novembro de 2011, foi aprovada pela comissão formada pelos professores:

Prof. Dr. Antonio Albino Canelas Rubim

Prof.ª Dr.ª Elsa Sousa Kraychete

Prof. Dr. Paulo Cesar Miguez de Oliveira

A

meus pais, Norma e Armando, os imprescindíveis.

AGRADECIMENTOS

À família e os amigos entrerrianos.

À família e os amigos baianos.

À família e os amigos latinoamericanos.

E ao povo brasileiro, especialmente às classes populares, que com seus impostos sustentam o ensino público superior na graduação e na pós-graduação, produzindo uma injusta transferência de recursos para as classes mais favorecidas.

segurança privada
cachorros de guarda
polícia militarizada
a zona de guerra
é aqui
Agência de banco
loja de grife
restaurante fino
terrorismo

Alexandre Barbalho, 2010.

RESUMO

Esta pesquisa procura avaliar uma iniciativa cultural para o desenvolvimento regional denominada *Programa Identidad Entrerriana* (PIE), na sua segunda etapa de execução (2005-2009), implementada pelo governo da província de Entre Ríos, na Argentina. Em primeiro lugar, realizamos uma revisão bibliográfica sobre as relações entre cultura e desenvolvimento. Com o intuito de aprofundar estas discussões, analisamos noções e reflexões sobre políticas culturais e desenvolvimento regional no Brasil: desenvolvimento com envolvimento, bacia cultural e desenvolvimento territorial da cultura. Também nos debruçamos sobre distintas metodologias de avaliação de políticas públicas para a área da cultura no Brasil e na Argentina, para chegar à instância final onde procuramos avaliar o PIE. As entrevistas em profundidade com os beneficiários nos revelaram que este programa foi a primeira iniciativa estatal que estabeleceu um mecanismo aberto para distribuir recursos públicos de forma direta aos diversos setores culturais da província. Porém, existem várias pendências a serem resolvidas para que de fato possamos afirmar que estamos frente a uma política cultural efetivamente estruturada. É claro o descompasso entre os objetivos grandiosos do programa e sua dimensão de atuação efetiva, nas ações eventuais sem continuidade no tempo, na curta duração do financiamento dos projetos e na impossibilidade de renovar os convênios ou apresentar-se a novas convocatórias daqueles que já foram beneficiados, o abandono ou não seguimento dos projetos uma vez finalizado o convênio, além da escassa difusão tanto do programa como dos projetos aprovados. Ainda assim, vale destacar que ano a ano a quantidade de projetos recebidos pelo PIE aumentou, chegando a mais de 200 na última convocatória. Isto dá a pauta de uma demanda cultural insatisfeita, evidenciando a necessidade de programas públicos e de iniciativas privadas que visem o desenvolvimento cultural dos territórios entrerrianos.

Palavras-chave: Políticas culturais. Desenvolvimento regional. Metodologias de avaliação. Políticas públicas. Estudos de recepção. *Programa Identidad Entrerriana*.

RESUMEN

En la provincia de Entre Ríos, Argentina, durante el período 2005-2009, se llevó a cabo la segunda etapa de una iniciativa cultural para el desarrollo regional denominada Programa Identidad Entrerriana (PIE). Esta investigación se propone evaluar el desempeño de dicha iniciativa del gobierno provincial, sobre la base de las actuales corrientes teóricas y metodologías de evaluación de políticas culturales. En primer lugar, realizamos una revisión bibliográfica sobre las relaciones entre cultura y desarrollo. Con el propósito de profundizar estos enfoques, analizamos conceptos, propuestas y reflexiones de investigadores brasileños sobre políticas culturales y desarrollo regional en cuanto a: desarrollo con inclusión (desenvolvimiento con involucramiento), cuenca cultural y desarrollo territorial de la cultura. También analizamos distintas metodologías de evaluación de políticas públicas para el área de la cultura y, en la instancia final, pretendimos evaluar el PIE. Las entrevistas en profundidad con los beneficiarios nos revelan que este programa fue la primera iniciativa estatal que estableció un mecanismo abierto para distribuir recursos públicos de forma directa a los diversos sectores culturales de la provincia. Sin embargo, existen cuestiones pendientes a ser resueltas para que podamos afirmar que estamos frente a una política cultural efectivamente consolidada. Es claro el descompaso entre los objetivos ambiciosos del programa y su dimensión de actuación efectiva. Se hace evidente en las acciones esporádicas sin continuidad en el tiempo, en la corta duración del financiamiento de los proyectos y en la imposibilidad de renovar los convenios o de presentarse a nuevas convocatorias de aquellos que ya fueron beneficiados. Además, se observa la escasa difusión tanto del programa como de los proyectos aprobados, falta de seguimiento de los proyectos una vez finalizado el convenio e, incluso, el abandono de los mismos. Aun así, vale destacar que la cantidad de proyectos recibidos por el PIE aumentó anualmente, llegando a más de 200 en la última convocatoria. Esto nos da la pauta de una demanda cultural insatisfecha, evidenciando la necesidad de programas públicos y de iniciativas privadas que apunten a un desarrollo cultural de los territorios entrerrianos.

Palabras-clave: Políticas culturales. Desarrollo regional. Metodologías de evaluación. Políticas públicas. Estudios de recepción. Programa Identidad Entrerriana.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BDM's	Bancos de Desenvolvimento Multilaterais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina das Nações Unidas
CIC	Comissão Interamericana da Cultura da OEA
CFI	<i>Consejo Federal de Inversiones</i>
ENECULT	Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IDCULT	Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IHAC	Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INDEC	Instituto Nacional de Estatística e Censo da República Argentina
INTA	Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MinC	Ministério de Cultura do Brasil
ML	Modelo Lógico
MONDIACULT	Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais
OEA	Organização de Estados Americanos

OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
PGB	<i>Producto Geográfico Bruto</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIE	<i>Programa Identidad Entrerriana</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCEDER	<i>Programa Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional</i>
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PYMES	<i>Pequeñas y medianas empresas</i>
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SECULT-BA	Secretaria de Cultura do Estado de Bahia
SinCA	Sistema Nacional de Informações Culturais da Argentina
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNCTAD	Organização das Nações Unidas para o Comércio, o Intercâmbio e o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNRC	<i>Universidad Nacional de Río Cuarto</i>
UNTREF	<i>Universidad Nacional de Tres de Febrero</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 - USOS E ABUSOS DA CULTURA E O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA.....	19
1.1 O desenvolvimento no pensamento latino-americano.....	20
1.2 O informe da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento da UNESCO	22
1.3 Meios e fins da cultura: só um bom negócio?	26
1.4 A cultura como “recurso”	27
1.5 A “invenção” do desenvolvimento	30
1.6 Culturas e Desenvolvimentos	32
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: TEORIAS E PRÁXIS.....	35
2.1 Desenvolvimento com envolvimento	37
2.2 A bacia cultural.....	40
2.3 Desenvolvimento territorial da cultura	43
2.4 Identidades em desenvolvimento: O “ <i>Programa Identidad Entrerriana</i> ”	45
2.5 Notas sobre as diferentes abordagens para o desenvolvimento regional e cultural.....	49
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO: AVALIAÇÕES EMPÍRICAS	53
3.1 Avaliar o desenvolvimento cultural: o caso do PROCEDER.....	53
3.1.1 Gestão e financiamento do PROCEDER	55
3.1.2 Roteiro da pesquisa e proposta metodológica da UNRC	57
3.1.3 Resultados da avaliação de Aballay	60
3.1.4 Análise da avaliação do PROCEDER	64
3.2 Avaliação da política cultural dos governos locais na província de Buenos Aires	67
3.2.1 Instrumentos de relevamento e protocolo da pesquisa avaliativa.....	70
3.2.2 Resultados da avaliação da UNTREF	72

3.2.3 Comentários sobre a metodologia da UNTREF.....	74
3.3 Cultura Viva: avaliação do IPEA	75
3.3.1 Metodologia de avaliação do programa Cultura Viva.....	77
3.3.2 Como avaliar o desenvolvimento cultural?	79
3.3.3 Avaliação de políticas culturais, democracia e desenvolvimento cultural	81
CAPÍTULO 4 - ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA IDENTIDAD	
ENTRERRIANA	85
4.1 Avaliação de políticas culturais X avaliação de políticas públicas	86
4.2 Postura epistemológica e ferramentas teórico-metodológicas para avaliar o PIE.....	89
4.3 Viver Entre Ríos: contexto histórico e socioeconômico da província.....	96
4.4 Dados e indicadores culturais do Estado de Entre Ríos	97
4.5 O Programa Identidad Entrerriana: a gênese e seus atores.....	101
4.6 Objetivos, intervenções e noção da cultura do PIE	105
4.7 Significações dos beneficiários sobre o impacto do programa.....	109
CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXOS	123
APÊNDICES	128

INTRODUÇÃO

Como Entre Ríos vai ser uma província desenvolvida, se não temos em todo o território uma escada rolante? (cidadão entrerriano¹, outubro de 2008).

A frase acima, ouvida por acaso de um habitante da cidade de Paraná, tem uma lucidez e clareza argumentativa tão forte que marcou o rumo desta pesquisa sobre as políticas culturais para o desenvolvimento regional.

O primeiro argumento que emerge é que, aparentemente, Entre Ríos não é um território desenvolvido. Para muitos entrerrianos, isso não seria nenhuma novidade. Sendo uma província agropecuária há duzentos anos, não oferece muitas oportunidades de trabalho na indústria automotriz ou serviços diversos que há em outros lugares, principalmente metropolitanos, da Argentina. O próprio Secretário da Produção da província Roberto Schunk², economista universitário de reconhecida trajetória na pesquisa sobre o desenvolvimento do território, acredita que é importante deixar de ser o “*granero del mundo*” – como foram muitas províncias agrícolas no começo do século XX – para passar a ser a “*granja del mundo*”. Assim, a produção não se centraria apenas em cereais ou, atualmente, na soja, mas também em frutas, hortaliças, gado, porco, frango, entre outros. Diversificar a produção agropecuária como modelo de desenvolvimento³.

A reflexão feita pelo anônimo cidadão entrerriano é clara em relação ao horizonte do desenvolvimento: a escada rolante. Nessa hipótese, se resume uma grande parte das propostas e receitas sobre desenvolvimento aplicadas nos últimos 50 anos na América Latina. Existe uma força aparentemente inexorável que nos leva à modernização e à atualização permanente. Deixar o cavalo para usar o automóvel, deixar o campo para morar nas cidades, deixar as ruas de terra para pavimentá-las.

Não é simples fazer uma contra-argumentação à escada rolante como indicador de desenvolvimento. De alguma maneira, sendo mais ou menos explícita, a grande maioria dos planos de desenvolvimento provincial, nacional, e internacional – dos principais organismos

¹ Gentílico da província de Entre Ríos, na Argentina.

² Apresentação oral realizada no Seminário “*Identidad, memoria y nuevos escenarios*”, realizado nos dias 27 e 28 de novembro de 2008 na cidade de Paraná (<http://identidadentrerriana.blogspot.com/p/encuentros-y-seminarios.html>).

³ Esses parâmetros são estabelecidos, por exemplo, pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Bolsa de Comércio de Córdoba, na Argentina. Aliás, a maioria das pesquisas econômicas sobre desenvolvimento trabalha com o mesmo paradigma capitalista de desenvolvimento.

econômicos como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros – trabalham na perspectiva da escada rolante. Isto é, incorporar na região tecnologia e investimentos produzidos nos centros econômicos mais fortes do mundo. Celso Furtado (*apud* BORJA, 2009), por exemplo, advertia em seus textos sobre os perigos de uma incorporação acrítica da tecnologia produzida em outros países. Para ele, essa tecnologia trazia não somente uma nova forma de dependência, mas ainda padrões culturais de consumo massivo que iam contra práticas e costumes culturais locais. O paradigma da escada rolante, o shopping, é um exemplo claro disso.

No entanto, durante o percurso que fizemos por algumas localidades da província, foi possível reconhecer em diversos agentes culturais – artistas da rua, produtores e gestores, pesquisadores, funcionários públicos, cidadãos e consumidores, entre outros – a busca por uma alternativa cultural ao desenvolvimento da “escada rolante”. Vários deles estão convencidos que no território entrerriano existe uma singularidade e diversidade cultural que não aparece em muitos lugares do mundo, e que isso tem um valor que ainda não foi pesquisado nem reconhecido, seja pelos próprios habitantes como por aqueles que ocasionalmente passam ou visitam Entre Ríos.

Uma iniciativa pública que apareceu em muitos desses lugares foi uma ação cultural chamada *Programa Identidad Entrerriana* (PIE), que ainda está em andamento. Essa é uma novidade em um país com escassa experiência em políticas culturais, e em uma província que não é reconhecida nem nacional nem internacionalmente por sua cultura; inclusive, até pouco valorizada pelos próprios entrerrianos.

Em um lugar privilegiado como o território de Entre Ríos, nome dado precisamente por estar rodeado de rios caudalosos e enorme biodiversidade, é imprescindível gerar novas práticas para um bom viver da população a partir de novas relações e ações com o contexto ambiental e cultural da região. Talvez no percurso possamos encontrar uma resposta para a armadilha da escada rolante como desenvolvimento. Será que no marco das ações e projetos aprovados pelo PIE, realizados em diversos territórios da província, encontraremos um novo horizonte cultural de desenvolvimento?

No intuito de encontrar uma possível resposta a tal indagação, esta dissertação foi dividida em quatro capítulos. No primeiro, intitulado “Usos e abusos da cultura e o desenvolvimento na América Latina”, trabalharemos a noção de desenvolvimento estudada pelo pensamento latino-americano a partir de 1960, para logo tentar compreender teoricamente as conexões entre a cultura e o desenvolvimento no nosso contexto, até chegar à

Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO de 1995. Uma vez que analisamos as contribuições dos pesquisadores do eixo sul-sul, vamos refletir sobre os meios e fins da cultura, para esclarecer os usos e abusos que acontecem quando se fala desta relação na contemporaneidade.

No segundo capítulo, “Políticas culturais para o desenvolvimento regional: Teorias e Práxis”, estabeleceremos um diálogo com algumas noções e reflexões sobre cultura e desenvolvimento regional produzidas no Brasil: a noção de desenvolvimento com envolvimento proposta por Claudia Leitão (2009), a noção de bacia cultural trabalhada por Frederico Lustosa da Costa (2006), e a noção de desenvolvimento territorial da cultura aplicada pela Secretaria da Cultura do Estado da Bahia (gestão 2007-2011) a partir das categorias propostas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do governo federal. Discutiremos, ainda, as relações entre território, identidade e desenvolvimento regional a partir das definições de Rafael Echeverri Perico (2010). Como o PIE é uma experiência que não tem antecedentes na Argentina, iremos utilizar esses conceitos e noções trabalhadas nos interiores do Brasil para que nos ajudem a compreender melhor a dinâmica entre políticas culturais e desenvolvimento regional que o programa entrerriano se propõe a concretizar. Neste momento, serão apresentadas algumas considerações iniciais sobre o PIE, pois uma avaliação mais profunda será realizada no quarto capítulo desta dissertação.

No terceiro capítulo, “Políticas culturais para o desenvolvimento: Avaliações empíricas”, descreveremos algumas avaliações de políticas públicas culturais, particularmente aquelas que visam o desenvolvimento. Advertimos que são poucas e muito recentes as pesquisas empíricas que avaliam políticas culturais, tanto no Brasil quanto na Argentina. Somadas às dificuldades de avaliar uma política pública para o campo da cultura, que trabalha com um universo completamente diferente de outros programas, temos o problema de como avaliar seu “impacto” no desenvolvimento. Dito isso, trabalharemos com casos empíricos de estudos avaliativos. Dois deles concretizados na Argentina: a pesquisa de Silvia Aballay (2009) sobre o *Programa Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional (PROCEDER)* – aplicado na província de Córdoba –, o trabalho de José Tasat e sua equipe (2009, 2010) sobre as *Políticas culturales de los gobiernos locales em el conurbano bonaerense*, realizado na província de Buenos Aires, e a avaliação coordenada por Frederico Barbosa e Herton Ellery Araújo (2010) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o programa Cultura Viva, política pública gerida pelo governo federal do Brasil através do Ministério da Cultura. Além de discutir tais questões, o objetivo do capítulo é esboçar uma metodologia de avaliação que nos permita analisar nosso foco desta pesquisa: o *Programa Identidad Entrerriana*.

Por fim, no capítulo quatro, “Análise e avaliação do *Programa Identidad Entrerriana*”, pretendemos expor todas as dificuldades que aparecem na avaliação de uma política cultural na Argentina, seja pela escassez de estudos empíricos sobre a avaliação do desenvolvimento cultural, como também pelos poucos dados culturais existentes na maioria das províncias e localidades do país, com exceção da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Discutiremos as semelhanças e diferenças entre a avaliação de políticas públicas e de políticas culturais, com o intuito de esclarecer qual o conceito de políticas culturais permeia a nossa avaliação, e para justificar a escolha pela proposta analítica de Albino Rubim (2007) com a qual tentaremos analisar os elementos e a abrangência do PIE. Além disso, procuraremos utilizar algumas considerações sobre os estudos de recepção no campo da cultura, a partir das reflexões de Botelho (2001) e Vasilachis de Gialdino (2003), com o objetivo de reconhecer ao destinatário das políticas culturais como sujeitos ativos que participam tanto do ciclo da política cultural como também do processo de avaliação da mesma.

Na análise do programa, falaremos sobre a gênese e os atores desta iniciativa, sobre seus objetivos e metas, sobre a noção de política cultural e de cultura acionada pelo PIE, sobre as principais intervenções e ações executadas e sobre os critérios de seleção dos projetos a serem apoiados. Para finalizar a análise, buscaremos conhecer os “impactos” do PIE através das representações de alguns dos beneficiários, ponderando os efeitos que o programa teve tanto a nível pessoal dos gestores culturais escolhidos, como também em relação ao campo cultural e ao território entrerriano em geral.

CAPÍTULO 1

USOS E ABUSOS DA CULTURA E O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

Existe hoje uma bibliografia relativamente importante sobre a relação entre cultura e desenvolvimento. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) teve um papel fundamental para agendar este tema a nível internacional e regional, a começar pelas recomendações feitas pela Mondiacult – Conferência Mundial sobre Políticas Culturais – realizada no México, em 1982. Alguns anos depois, temos a “Década Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Cultural” (1988 – 1997). Dentro desse período foi lançado o informe da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento intitulado “Nossa Diversidade Criadora” (1995). A UNESCO também organizou, em 1998, a “Conferência Intergovernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento”. Finalmente, no Brasil, a UNESCO e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizaram em 2002 o “Seminário Internacional sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento”.

Outros organismos governamentais internacionais, como a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), também têm colocado em destaque esta relação. Um dos documentos mais importantes neste sentido é a Carta Cultural Ibero-Americana, aprovada na XVI Cimeira Ibero-Americana de Montevideu em 2006, e que coloca como princípios a responsabilidade dos Estados no desenho e aplicação de políticas culturais, além de destacar a importância que a dimensão cultural tem na aplicação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável (OEI, 2006).

Atualmente, não só os entes e programas da Organização das Nações Unidas (ONU) – a Organização de Estados Americanos (OEA)⁴, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), UNESCO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros – como também diferentes organismos de crédito internacional como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), estão aparentemente convencidos das positivities que esta relação oferece. A título de exemplo, em 1999 o BID organizou o “Fórum sobre Cultura e Desenvolvimento” em Paris, como parte dos eventos da reunião anual do diretório. No

⁴ Que através da Comissão Interamericana da Cultura (CIC), criada em 2002, reconhece como tema prioritário a cultura e suas relações com a economia e o desenvolvimento.

mesmo ano, o BM realizou um seminário sobre cultura e desenvolvimento sustentável em Florença, Itália, que contou com a presença do então presidente da instituição James D. Wolfensohn, que falou na abertura do evento sobre as “contas da cultura”⁵.

Resulta interessante colocar esse debate no contexto dos países da América Latina, onde diferentes teorias e receitas foram aplicadas para atingir o desenvolvimento. Evidentemente, estas discussões têm implicações no mundo inteiro e particularmente nos chamados “países subdesenvolvidos” ou “em vias de desenvolvimento”. Apesar disso, são escassas as pesquisas que contextualizam este debate na América Latina ou nos países do eixo sul-sul.

Assim, neste primeiro capítulo trabalharemos a noção de desenvolvimento estudada pelo pensamento latino-americano a partir de 1960, para logo tentar compreender teoricamente as conexões entre a cultura e o desenvolvimento no nosso contexto, até chegar à Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO de 1995. Uma vez que analisamos as contribuições dos pesquisadores do eixo sul-sul, vamos refletir sobre os meios e fins da cultura, para esclarecer os usos e abusos que acontecem quando se fala da relação desta última com o desenvolvimento na contemporaneidade.

1.1 O desenvolvimento no pensamento latino-americano

Começaremos pela noção de desenvolvimento trabalhada no âmbito das ciências sociais – entendida em seu sentido mais amplo – na América Latina. Segundo o pesquisador chileno Eduardo Devés Valdés (2003), a partir de 1950 pode distinguir-se nas idéias políticas da região dois paradigmas em conflito. Por um lado, o “paradigma modernizador”, onde aparecem os conceitos de desenvolvimento, industrialização, sociedade moderna, entre outros. Esta perspectiva procura uma atualização permanente do modo de produção econômica, aplicando os modelos das regiões consideradas mais avançadas – no caso, a Europa e os Estados Unidos. O modelo busca aumentar os níveis de eficácia e eficiência, através da ciência e da tecnologia, para superar nossa condição de “atraso” (DEVÉS VALDÉS, 2003).

Por outro lado, encontramos o “paradigma identitário”, que propunha inclinar-se por um ritmo de vida autóctone e autônomo, buscando um modelo de vida no interior da própria cultura e história que permita uma organização social autêntica. O modelo exigia também a

⁵ WOLFENSOHN, James. *Remarks at Culture Counts: A Conference on Financing, Resources and the Economics of Culture in Sustainable Development*. The World Bank Group, Florence, Italy, October 4, 1999.

não abertura às novas formas de organização, externas à cultura local. Aqui os conceitos mais importantes são: identidade, independência e cultura.

Sem dúvida, a noção que ainda hoje está mais freqüentemente em pauta na região (e a mais trabalhada nos últimos 50 anos) é a do desenvolvimento: eixo do paradigma modernizador. Em princípio, segundo o autor, o conceito estava ligado exclusivamente ao crescimento econômico. Porém, na medida em que as ciências sociais foram se consolidando no continente, o conceito foi redefinido e entendido como o crescimento auto-sustentável que envolve, durante um período de tempo relativamente longo, o conjunto da sociedade. Neste sentido, não supõe unicamente um crescimento em termos econômicos, mas também um melhoramento social, político e cultural.

O pesquisador chileno reconhece que o desenvolvimento foi trabalhado com base nas idéias norte-americanas vigentes nesse momento⁶. Todavia, ele explica que foi na América Latina onde a noção foi realmente elaborada como conceito, estabelecendo conexões com outros espaços e adquirindo maturidade e funcionalidade. Um claro exemplo disto são as recomendações e políticas “cepalinas”. No seio da Comissão Econômica para América Latina da ONU (CEPAL), e fundamentalmente a partir das idéias de Raúl Prebisch, os países foram incentivados a aplicar, no âmbito regional, políticas de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) com uma ativa participação dos Estados através da planificação econômica e limites aos investimentos estrangeiros. A ISI era o modelo econômico para o desenvolvimento (DEVÉS VALDÉS, 2003).

Mais tarde, o próprio Prebisch reconhece que a industrialização por si só não implica uma redistribuição da riqueza e que, além disso, gera inflação, provocando fortes impactos sociais nos assalariados e setores mais vulneráveis (PREBISCH *apud* DEVÉS VALDÉS, 2003). Assim, se começou a falar dos “fatores intangíveis” do desenvolvimento, esse capital invisível dos povos que inclui a educação, saúde física e mental, o conhecimento tecnológico e a invenção, a cooperação internacional, enfim, toda a estrutura social e cultural dos países que, de fato, é o que permite o desenvolvimento sustentável. Pareceria que as interações e intercâmbios entre os dois paradigmas latino-americanos, que no início não tinham quase nenhum diálogo, se tornariam mais vinculados no final do século XX.

⁶ Apontamos à noção de desenvolvimento que aparece no discurso do presidente Harry Truman em 1949. A doutrina Truman destaca que a chave para o crescimento econômico está na aplicação do conhecimento técnico e científico moderno, gerado nos países desenvolvidos (TRUMAN, 1964 *apud* ESCOBAR, 2007).

1.2 O informe da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento da UNESCO

A Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO foi criada em 1993, como parte dos trabalhos realizados no marco da “Década Mundial do Desenvolvimento Cultural” da ONU (1988-1997). Essa comissão gerou um informe em 1995, intitulado “Nossa Diversidade Criadora”, que analisa as diversas conexões e interações possíveis entre cultura e desenvolvimento no mundo globalizado. Foram importantíssimas as contribuições que fizeram – e que poucas vezes são ressaltadas pelos estudos da temática – os pesquisadores da América Latina e do chamado eixo sul-sul: Celso Furtado (Brasil), Elizabeth Jenin (Argentina), Javier Pérez de Cuéllar (Peru), Lourdes Arizpe (México), Mahbub ul Haq (Paquistão), Amartya Sen (Índia), entre muitos outros, como veremos posteriormente.

A primeira questão colocada no informe é a diferença entre o conceito mais restrito da cultura e aquele mais amplo que abarca a total e distintiva forma de vida das pessoas ou das sociedades. Neste último caso, não teria sentido fazer uma distinção entre cultura e desenvolvimento porque ele estaria culturalmente condicionado e, inclusive, formaria parte da cultura, antropologicamente falando⁷ (SAHLINS *apud* UNESCO, 1995).

Sobre o desenvolvimento, o texto explica que existem basicamente duas visões. Por um lado, este seria um processo de crescimento econômico, uma rápida e sustentável expansão da produção, da produtividade e do ingresso *per capita*. Mas, por outro lado, tanto o PNUD como diversos e reconhecidos especialistas do eixo sul-sul entendem o desenvolvimento como um processo que melhora as opções de escolha e as liberdades das pessoas envolvidas em conseguir o que elas acreditem como valioso (SEN *apud* UNESCO, 1995). Esta forma de compreender o desenvolvimento humano, muito mais abrangente que o simples desenvolvimento econômico, gera uma perspectiva culturalmente condicionada sobre o progresso social e econômico. A pobreza não estaria somente na falta de bens e serviços básicos, mas na falta de oportunidades para eleger uma mais completa, satisfatória e valorosa existência. A escolha pode ser também de um estilo de desenvolvimento distinto, um caminho diferente daquele tomado pelos países mais industrializados do mundo (UNESCO, 1995).

O informe explica que o papel da cultura varia segundo a noção de desenvolvimento adotada. Na perspectiva que enfatiza o crescimento econômico, a cultura tem um papel instrumental: quando as atitudes culturais não promovem ou até impedem um rápido

⁷ No capítulo IV, analisaremos com mais detalhe estas dimensões da cultura, que Botelho (2001) denomina como sociológica e antropológica.

desenvolvimento econômico, precisam ser erradicadas. Contudo, os membros da comissão se perguntam: será que o crescimento econômico é suficientemente valioso por si mesmo, quando os instrumentos – como a cultura – são valorizados apenas como meios?

Ao discorrer sobre o desenvolvimento humano, o texto considera o ser humano individual como o objeto último do desenvolvimento e o meio para atingir esse fim. Mas o ser humano não aparece nunca isolado, e é a cultura que define as conexões e a forma em que o desenvolvimento pode ser alcançado. É neste sentido que toda noção de desenvolvimento, incluída a de desenvolvimento humano, está determinada por fatores culturais. A comissão entende a cultura como “as formas de vivermos juntos”, e o desenvolvimento, como “a ampliação das possibilidades e opções de liberdade das pessoas”. A análise da cultura e do desenvolvimento se refere ao estudo de como diversas formas de viver juntos afetam a ampliação de escolhas e possibilidades humanas.

Em síntese, a proposta dos membros é de mudar a visão puramente instrumental da cultura para uma visão mais ampla, onde a cultura tenha uma função construtiva, constitutiva e criativa. Ainda mais, nesta visão o desenvolvimento humano teria que incluir o desenvolvimento cultural.

O informe, claro, não está isento de críticas. Segundo Teixeira Coelho (2008), a concepção universalista da cultura que vem da antropologia – e que o documento acolhe – não se revela operacional do ponto de vista do estudo da cultura. Muito menos, quando se pretende atuar com a cultura e por meio da cultura, como acontece nas políticas culturais. No caso da relação da cultura e o desenvolvimento, o estudioso alerta sobre os perigos de uma compreensão redutora da dinâmica social, onde se procura “domesticar a cultura” e falar dela como se fosse apenas um conjunto de positivities, de aspectos moralmente apreciáveis. Vale a pena citar seu raciocínio completo:

Quando tudo é cultura [...], nada é cultura. Mais relevante: quando em cultura tudo tem um mesmo valor, quando tudo é igualmente cultural, quando se diz ou se acredita que tudo serve do mesmo modo para os fins culturais, de fato nada serve, em particular quando o que se procura, como agora, é fazer da cultura um instrumento daquilo que se tornou meta central das sociedades todas: o chamado *desenvolvimento sustentável* ou, de forma mais adequada (já que há aqui um sujeito ou, conforme o ponto de vista um objeto claro desse processo, e que não é o desenvolvimento em si), o chamado *desenvolvimento humano* (COELHO, 2008, p. 20, grifado original).

Renato Ortiz (2007), na mesma perspectiva, acredita que muitos documentos sobre cultura – e claramente o informe da comissão é um deles – tendem a diluir os conflitos. Partem de afirmações muito genéricas e não prestam atenção à realidade nada harmônica que as envolve. Fala-se da melhoria das condições para mulheres e adolescentes, sem explicar o

mundo em que vivem e as tradições que possuem. Procura-se trabalhar pelo desenvolvimento sustentável, sem definir o conceito, e também de promover meios para “vivermos juntos”, como se não existissem as barreiras de classe, gênero e etnias:

[...] o termo desenvolvimento encobre realidades distintas e às vezes excludentes; da produção de bens culturais para o mercado global à defesa dos direitos humanos, como se entre tais objetivos existisse uma harmonia indiscutível. O problema é que nenhuma política cultural pode ser realizada sem previamente se perguntar: de que desenvolvimento se está falando? A rigor, não há uma única resposta para isso (ORTIZ, 2007, p. 5).

Outra questão interessante abordada pelos pesquisadores brasileiros é a dificuldade de transformar todas essas positivities atribuídas à cultura no processo de desenvolvimento, em ações, planos e programas concretos. Isto é, a dificuldade de elaborar e implementar políticas culturais. Que cultura vamos incentivar? Que modelo de desenvolvimento estamos propondo? E se ao invés de pensar como a cultura incide no processo de desenvolvimento, pensarmos em como o campo cultural pode produzir um novo modelo de desenvolvimento? Retomaremos e ampliaremos estes argumentos nos capítulos seguintes desta dissertação.

Estas reflexões nos alertam sobre os perigos e lacunas das definições adotadas no informe da UNESCO. Ainda assim, não podemos desconhecer a importância deste documento como ponto de partida e como base comum para os estudos sobre a relação entre cultura e desenvolvimento. Nas quase 300 páginas do informe, encontramos aportes de pesquisadores muito qualificados das ciências sociais e humanas e, principalmente, do eixo sul-sul, como veremos em seguida.

Embora dentro da comissão trabalhassem pesquisadores e intelectuais de diversos países, é inegável a influência que o pensamento latino-americano exerceu na Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO. Qual seria a relação entre as análises realizadas pelos pesquisadores da América Latina desde os anos da década de 1960 e o trabalho da comissão? Quem fez a conexão foi, principalmente, Celso Furtado. A partir dos trabalhos da CEPAL e das teorias elaboradas em parceria com Raúl Prebisch, Furtado foi um dos primeiros – e ainda escassos – economistas que reconheceram a importância da cultura no processo de desenvolvimento. Inclusive, ele participou como membro ativo da comissão e aportou todo o seu trabalho intelectual e sua vasta experiência nesta perspectiva.

Como Prebisch e Furtado, vários outros pensadores do cone sul também foram ativos impulsionadores das parcerias para o desenvolvimento com a África e a Ásia, seja na UNESCO, na CEPAL ou em outros organismos da ONU, como a Organização das Nações Unidas para o Comércio, o Intercâmbio e o Desenvolvimento (UNCTAD). Assim sendo, é

pertinente também abordar brevemente a questão das contribuições do eixo sul-sul para este debate.

No marco das relações internacionais, são claras as assimetrias existentes entre os países. Essas assimetrias do sistema internacional não são somente econômicas, mas também culturais em termos de produção, acesso e fruição (YÚDICE *apud* UNESCO, 2003). Muitos autores⁸ e alguns informes e documentos da UNESCO⁹ alertam que os maiores perigos da trans-nacionalização econômica estão na ameaça de práticas e costumes culturais altamente vulneráveis nos chamados países em desenvolvimento. Nesse sentido, foram realizadas diversas iniciativas de pesquisadores e governos dos países da América Latina, África e Ásia para tentar coordenar esforços e avançar em ações conjuntas, no que autores como Paulo Roberto de Almeida (2003) denominam uma “diplomacia para o desenvolvimento”. Essa diplomacia do desenvolvimento não consiste apenas em uma maior relação entre presidentes e embaixadas, mas inclui parcerias efetivas em diversos âmbitos, como o acadêmico e o de pesquisa aplicada, que resultam em organizações internacionais concretas como a CEPAL ou a UNCTAD.

Uma das contribuições mais importantes deste intercâmbio no pensamento sul-sul está na criação de novos indicadores do desenvolvimento. Quer dizer, como sabemos se um país é mais desenvolvido que outro? Ou se melhorou em relação a uma situação anterior? Se compreendemos o desenvolvimento somente como crescimento econômico, teremos um indicador privilegiado: o Produto Bruto Interno (PIB). Mas, se pensamos nele como algo mais abrangente, que inclui dimensões sociais e culturais, precisamos trabalhar com outros indicadores mais complexos. O PIB, indicador privilegiado por governos e capas de jornais, foi (e continua sendo) a forma mais utilizada para compreender o desenvolvimento. Como isso afeta o campo da cultura já foi trabalhado em outros textos¹⁰, mas o que resulta claro é que as diversas formas de pensar o desenvolvimento precisam transformar-se em indicadores concretos para exercer maior influência tanto nos governos como na opinião pública, neste mundo midiático e globalizado¹¹.

⁸ Entre eles, George Yúdice (2004), cujos argumentos analisaremos com mais detalhe neste capítulo.

⁹ Um dos mais recentes e importantes foi a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, 2005).

¹⁰ Por exemplo, o texto de Marcos Aurélio Sousa (2008) intitulado “Lia de Itamaracá não conta no PIB”, disponível em: <http://diplo.org.br/2008-04.a2374>.

¹¹ Sem desconhecer, claro, que a relação entre indicadores e desenvolvimento depende da própria noção de desenvolvimento adotada.

Os aportes dos estudiosos Mahbub ul Haq, de Paquistão, e do economista indiano Amartya Sen foram vitais para a criação do indicador utilizado pelo PNUD para mensurar o desenvolvimento de uma forma mais abrangente e completa: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). E são esses trabalhos que a UNESCO retoma para pensar como a cultura participa do processo de desenvolvimento. Porém, o presidente da comissão, o peruano Javier Pérez de Cuéllar, reconhece que no conceito de desenvolvimento humano a noção de cultura estava implícita, e precisava ser evidenciada (UNESCO, 1995).

Para continuar discutindo a relação entre cultura e desenvolvimento humano, vamos refletir agora sobre uma intervenção de Amartya Sen (2000) na reunião do Banco Mundial em Tóquio. Nela é possível perceber não só os usos que podem ser dados para a cultura no processo de desenvolvimento, como também os abusos que cometeram e cometem muitas teorias da cultura para explicar o desenvolvimento nos países periféricos.

1.3 Meios e fins da cultura: só um bom negócio?

Amartya Sen afirma que, por um lado, a cultura pode ser um meio para o crescimento econômico. Projetos culturais na área de turismo, por exemplo, podem ser excelentes negócios e gerar renda e emprego. Claro que isso provoca outros efeitos, positivos e negativos, para as pessoas¹², mas é inegável que a cultura tem um impacto na economia e, neste sentido, no desenvolvimento (SEN, 2000). A cultura também tem influência no comportamento social e econômico das pessoas em um processo de desenvolvimento. As condutas variam segundo as regiões e os padrões culturais onde estão inseridos. Isso pode ser tão significativo como na explicação de Max Weber sobre a ética protestante e o sucesso da economia industrial capitalista (*apud* SEN, 2000). Na atualidade, argumenta Sen, a ética do confucionismo explicaria o grande crescimento econômico dos países do leste asiático, liderados pela “ética do Samurai” no Japão.

Neste ponto da argumentação, o autor desconfia do oportunismo dessas grandes generalizações da teoria da cultura, que aparecem sempre com um pé atrás dos acontecimentos que tentam explicar. A explicação de Weber sobre a ética protestante teve que se ampliar para abranger países não-protestantes e até não cristãos que foram bem sucedidos na implantação de uma indústria capitalista. Logo, o Japão conseguiu o mesmo patamar e daí

¹² Sen coloca como exemplo o turismo cultural: pode trazer grandes benefícios econômicos; mas, por outro lado, gerar danos no patrimônio cultural e ambiental, ou modificações nas práticas culturais, entre outros efeitos negativos.

começaram as explicações sobre o “código de honra do Samurai” e da “ética japonesa”. Contudo, outros países asiáticos começaram a se industrializar e a “ética do Samurai” foi ampliada à ética do confucionismo. Já quando o crescimento econômico atingiu também países muçulmanos, a teoria ficou mais abrangente e se chamou cultura da “Ásia” (SEN, 2000). Isto não implica, de forma alguma, que a cultura deixa de ser importante para o desenvolvimento, mas é evidente que essas grandes teorias têm limitações. É bom lembrar que as práticas e costumes culturais não são imutáveis, e também que muitas vezes o mesmo valor cultural pode ser benéfico em um determinado momento do processo de desenvolvimento e mais prejudicial em outro. Para Sen, as conexões entre cultura e desenvolvimento têm que considerar a variabilidade, a contingência e a particularidade desses fenômenos humanos.

Finalmente, o economista indiano fala da cultura como parte dos fins do desenvolvimento. Se o desenvolvimento é entendido não somente como o crescimento do PIB, mas também como uma melhora e ampliação das liberdades e do bem-estar das pessoas, a cultura com certeza figura entre os fins do desenvolvimento. Neste sentido, os projetos culturais podem e devem ser alentados, sejam ou não possíveis de se tornarem bons negócios¹³. Ainda mais, o autor se pergunta até que ponto a cultura deve estar à disposição para tornar-se o tempo todo um bom negócio. Não será que a própria perseguição de negócios é em si mesma uma ocorrência cultural empobrecedora? Sen deixa a pergunta sem resposta, mas o raciocínio é bem interessante tendo em vista que geralmente se pensa em como a cultura pode contribuir para o desenvolvimento e não se questiona o conteúdo ou os parâmetros para mensurar aquilo que se reconhece como “desenvolvimento”.

Os dois fenômenos analisados interagem de formas diferentes e também se transformam nesse processo. Reconhecer a importância da cultura como criadora de riqueza não implica em reduzir sua dimensão à economia. Pelo contrário, as reflexões mais promissoras vindas dos interiores da América do Sul não falam sobre como a cultura pode contribuir para o desenvolvimento, mas como criar um novo modelo de desenvolvimento a partir da cultura.

1.4 A cultura como “recurso”

¹³ Lembremos que a fala da Sen é no contexto do fórum do Banco Mundial.

Até agora, vimos que a cultura pode ser entendida como um meio ou como o próprio fim do desenvolvimento. Como meio quando é instrumentalizada e utilizada para obter um impacto econômico; e como um fim, quando constitui uma parte fundamental do desenvolvimento das pessoas. Porém, esta última afirmação pode ser questionada e problematizada. Quando a comissão da UNESCO sobre cultura e desenvolvimento ou o próprio Amartya Sen falam da cultura como um fim, como valiosa por si mesma, colocam-na como parte fundamental do chamado desenvolvimento humano. Neste sentido, não será que, na verdade, novamente se está instrumentalizando a cultura, utilizando-a como um meio, mas desta vez para fins sociopolíticos? Esta visão é apresentada por George Yúdice (2004). Ele acredita que na atualidade, a cultura não é considerada como alta cultura – ou cultura de elite-; tampouco é considerada em seu sentido antropológico. A cultura é atualmente considerada um “recurso”, como qualquer outro, seja para fins de crescimento econômico como para outros objetivos de melhoria sociopolítica.

O estudioso estadunidense explica que o papel da cultura expandiu-se como nunca antes para as esferas da economia e da política. Estas relações não são novas, tendo suas raízes desde pelo menos o século XIX. A diferença atual é que a cultura toma uma centralidade na relação com a política e a economia. Com esta última, por exemplo, com o aumento do comércio internacional de bens culturais, como também pela “culturalização” de várias fontes de crescimento econômico – o caso das patentes e direitos de propriedade intelectual protegidos pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC). E, em relação à política, a cultura é utilizada e instrumentalizada para solucionar problemas sociais dos mais diversos: desde todo tipo de violências, genocídios, criminalidade, até problemas de saúde, pobreza ou assistência social, entre outros (YÚDICE, 2004). De acordo com o pesquisador:

[...] hoje em dia é quase impossível encontrar declarações públicas que não arregimentem a instrumentalização da arte e da cultura, ora para melhorar as condições sociais, como na criação de tolerância multicultural e participação cívica através de defesas como as da UNESCO pela cidadania cultural e por direitos culturais, ora para estimular o crescimento econômico através de projetos de desenvolvimento cultural urbano e a concomitante proliferação de museus para o turismo cultural, culminados pelo crescente número de franquias de Guggenheim (YÚDICE, 2004, p. 27).

Para compreender a utilização da cultura como recurso, temos que nos situar no contexto mundial do final do século XX, e particularmente no contexto americano¹⁴, dominado completamente pela ideologia neoliberal. Isto implica, entre várias coisas, a diminuição ou total extinção das verbas estatais destinadas a múltiplas políticas sociais e culturais. Yúdice afirma que com a diminuição do Estado, o campo cultural se propôs a solucionar essa multiplicidade de problemas que o mercado se mostrava ineficaz para resolver. Contudo, se não é o Estado que investe nos projetos culturais, onde é possível obter fontes de financiamento? Segundo o autor, nas instituições e organismos de financiamento internacional como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os Bancos de Desenvolvimento Multilateral (BDMs) principalmente, o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O australiano James D. Wolfensohn, presidente do Banco Mundial de 1995 até 2005, liderou essa tendência dos BDMs no tratamento da cultura como uma esfera crucial para os investimentos, fomentando seu tratamento como qualquer outro recurso. Em parceria com a UNESCO, e tomando as definições e conclusões do próprio informe da Comissão sobre Cultura e o Desenvolvimento, Wolfensohn estimula uma (aparente?) superação das receitas de desenvolvimento até esse momento adotadas pelo BM, optando pela incorporação do desenvolvimento humano como premissa, e logo, do desenvolvimento sustentável¹⁵. Yúdice cita um funcionário do BID para explicar como os bancos internacionais aprofundam esta instrumentalização da cultura:

[...] se pudesse ser demonstrado (...) que a cultura produz os padrões de confiança, da cooperação e da interação social que resultam numa economia mais vigorosa, mais democrática e governo efetivo, além de menores problemas sociais, então será provável que os BDMs investirão em projetos de desenvolvimento cultural (SANTANA *apud* YÚDICE, 2004, p. 32).

Este modelo de financiamento cultural não se aplica para todos os campos da cultura, mas para segmentos específicos que gerem os retornos necessários. Esses retornos podem ser incentivos fiscais, comercialização institucional ou valor publicitário; e inclui também a conversão de atividades não lucrativas em atividades comerciais. Por isto, segundo o funcionário do BID, “a cultura pela cultura” nunca receberá fomentos a não ser que possa ser

¹⁴ Americano no real sentido do termo, mal que pese a muitos “neo-monroeneanos” que acreditam e aceitam de forma acrítica que americanos são somente os estadunidenses.

¹⁵ Esta parceria tomou visibilidade em 1999, no Seminário que aconteceu em Florença, organizado pelo BM, UNESCO e o governo da Itália para falar, precisamente, da importância de investir em projetos culturais.

instrumentalizada, ou atrelada a projetos de áreas tradicionais como saúde ou educação (YÚDICE, 2004).

Dado o exposto, prossegue Yúdice, para investir em projetos culturais as equipes técnicas dos BDMs precisam de dados quantitativos para avaliar o impacto destas iniciativas. Sem dados concretos, indicadores, é difícil justificar o investimento nos projetos culturais¹⁶. Entretanto, ainda são escassos os indicadores culturais que existem no mundo inteiro, e que precisam, para os BDMs, ir além das intuições e opiniões. O pesquisador estadunidense compreende as dificuldades metodológicas de criar indicadores da cultura. Sendo assim, ele arrisca algumas abordagens para estes indicadores, que variam segundo os critérios utilizados: econômicos (quantos empregos podem produzir), profissionais (viabilidade das instituições artísticas) ou referentes à justiça social (valores e preferências culturais dos residentes comunitários). Com estas opções, tanto as instituições culturais como os financiadores se voltam para a medida da utilidade, pois não existe outra forma de legitimação aceita para o investimento social.

Chama a atenção que o autor não diga nada sobre o IDH neste ponto, já que, de alguma forma, este indicador estaria contemplando o critério de justiça social, ou ficaria muito mais perto deste que do critério estritamente econômico. Ainda assim, o critério do IDH tampouco inclui um componente especificamente cultural. O impacto da cultura precisa ser mensurado por outros indicadores mais indiretos e, neste sentido, a cultura continua sendo instrumentalizada para outros fins, ainda que muito mais valiosos e sensíveis para as pessoas, como a saúde ou a educação.

Frente a este panorama, nos indagamos se realmente estamos avançando desde aquela concepção do desenvolvimento só como crescimento econômico. Ou será que, só com um mínimo de maquiagem, ainda continuamos trabalhando no mesmo paradigma de mais de 50 anos? Essa é a “alentadora” conclusão do pesquisador latino-americano Arturo Escobar.

1.5 A “invenção” do desenvolvimento

Segundo o pensador colombiano Arturo Escobar, nos últimos 50 anos temos predicado na América Latina, Ásia e África um particular evangelho chamado “desenvolvimento”. O modelo de desenvolvimento, formulado inicialmente nos Estados Unidos e na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, continha uma proposta inusitada a partir do ponto de vista

¹⁶ Debruçaremos-nos sobre avaliações e indicadores culturais nos capítulos III e IV desta dissertação.

antropológico: a transformação das culturas e formações sociais de três continentes segundo os ditados do chamado Primeiro Mundo (ESCOBAR, 2007).

Refletindo um pouco sobre esta questão, isso quer dizer que nem sempre fomos subdesenvolvidos? Com que ferramentas analíticas foi realizado esse grande estudo social que separou aos países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos? Para Escobar, o diagnóstico foi bastante simples:

En 1948, cuando el Banco Mundial definió como pobres aquellos países con ingreso per cápita inferior a 100 dólares, casi por decreto, dos tercios de la población mundial fueron transformados en sujetos pobres. Si el problema era de ingreso insuficiente, la solución era, evidentemente, el crecimiento económico (ESCOBAR, 2007, p. 51).

Então, os países centrais descobriram, na metade do século XX, que existia uma pobreza massiva na América Latina, Ásia e África. Segundo Escobar, o discurso bélico da luta contra o fascismo e a conquista da liberdade e da democracia, deslocaram-no para o campo social e dirigiram-no a um novo território geográfico: o Terceiro Mundo. Ele argumenta que os conceitos de “subdesenvolvimento” e “Terceiro Mundo” não existiam antes da conferência e constituição das Nações Unidas realizada em São Francisco, em 1945. Dessa forma, os países centrais ocidentais se denominaram a si mesmos como “desenvolvidos” e com seus próprios parâmetros definiram a condição do resto do mundo. A noção dos três mundos – nações industrializadas livres, nações comunistas industrializadas e nações pobres não industrializadas, que constituíam o Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos respectivamente – foi implantada com firmeza nos anos 50. No final do século XX, com a desaparecimento do Segundo Mundo, essas noções continuavam articulando um regime de representação geopolítico (ESCOBAR, 2007).

Uma vez elaborado o diagnóstico – afirma Escobar –, o desenvolvimento foi concebido como uma transição progressiva, ordenada e estável, que culminaria nos fins dos anos 50 e inícios dos 60 com as teorias da modernização e das etapas do desenvolvimento econômico. A premissa básica estava na crença do papel da modernização como a única força capaz de destruir superstições e relações arcaicas, sem importar o custo social, cultural e político. Só mediante o desenvolvimento material poderia produzir-se o progresso social, cultural e político:

El crecimiento económico presuponía la existencia de un continuum entre países pobres y ricos, que permitiría la reproducción en los países pobres de las condiciones que caracterizaban a los países capitalistas avanzados (incluyendo la industrialización, la urbanización, la modernización agrícola, la infraestructura, el creciente suministro de servicios sociales y los altos niveles de alfabetismo). (ESCOBAR, 2007, p. 76).

Acreditar que países e governos que durante séculos cometeram os mais aberrantes genocídios e etnocídios nos diversos territórios do eixo sul-sul – e que continuavam tendo vastos territórios coloniais inclusive depois da Segunda Guerra Mundial –, mudaram suas visões de um dia para outro e reconheceram a importância dos direitos humanos, da luta contra a exploração, a pobreza e a fome no mundo seria, pelo menos, ingênuo.

Para Escobar, o desenvolvimento nunca foi concebido como um processo cultural – a cultura era uma variável residual, que desapareceria com o avanço da modernização – mas como um sistema de intervenções técnicas aplicáveis quase universalmente como o intuito de levar alguns bens “indispensáveis” a uma população “objetiva”. Sendo assim, não é surpreendente para o autor que o desenvolvimento se converta em uma força tão destrutiva para as culturas da África, Ásia e América Latina, ironicamente em nome dos interesses das pessoas. O desenvolvimento era, e continua sendo, um enfoque de cima para baixo, etnocêntrico e tecnocrático que trata as pessoas e as culturas como conceitos abstratos, como cifras estatísticas que podem mover-se de um lado para outro nas gráficas do “progresso” (ESCOBAR, 2007).

A perspectiva pós-estruturalista de Escobar percebe o discurso do desenvolvimento como uma formação histórica muito real, articulada sobre uma construção artificial – o subdesenvolvimento – e sobre certa materialidade – as condições denominadas como subdesenvolvimento –, que devem ser conceitualizadas em forma distinta para questionar esse discurso:

La coherencia de los efectos logrados por el discurso del desarrollo es la clave de su éxito como forma hegemónica de representación: la construcción de los “pobres” y “subdesarrollados” como sujetos universales, preconstituidos, basándose en el privilegio de los representantes; el ejercicio del poder sobre el Tercer Mundo posibilitado a través de esta homogeneización discursiva [...]; y la colonización y dominación de las economías y las ecologías humanas y naturales del Tercer Mundo (ESCOBAR, 2007, p. 99-100).

Para concluir, Escobar entende que é fundamental um retorno à cultura local e regional na análise crítica do desenvolvimento. Não se trata de buscar grandes modelos ou estratégias alternativas no plano mundial, mas de pesquisar representações e práticas alternativas que pudessem existir em cenários locais concretos, particularmente no marco da ação coletiva e da mobilização política.

1.6 Culturas e Desenvolvimentos

O panorama oferecido por vários dos autores utilizados não é demasiado esperançoso. Contudo, são críticas certeiras que precisamos levar muito a sério para compreender melhor

tanto as possibilidades como os limites que as relações entre cultura e desenvolvimento nos oferecem. Visões pessimistas, como Yúdice coloca de forma explícita, são formas de ficarmos atentos e não cairmos nas armadilhas de ambiciosos discursos e projetos de governos, de organismos internacionais de créditos e dos próprios organismos internacionais aparentemente mais comprometidos com a cultura, como a UNESCO. Esta última tem demonstrado em diversas oportunidades uma enorme facilidade em respaldar projetos dos BDMs, cuja única finalidade está na exploração da cultura para obter um lucro econômico, destruindo tradições e gerando danos muitas vezes irreparáveis para múltiplas práticas e costumes culturais.

Sendo assim, ao invés de aguardar as receitas salvadoras dos grandes centros de poder mundial e seus respectivos órgãos inter-governamentais deveríamos, talvez, procurar exemplos e noções trabalhadas nas culturas locais e regionais, desde uma perspectiva mais micro. Como foi abordado em várias partes do texto, o desafio está na reformulação da pergunta de base sobre a questão do desenvolvimento. Quer dizer, não pensar tanto em como a cultura pode contribuir ao desenvolvimento, e focalizar mais em como as culturas podem pensar e criar novos modelos de desenvolvimento.

Neste sentido, podemos repensar os modelos antagônicos dos estudos latino-americanos dos anos 60 à luz das reflexões atuais, como a do informe da comissão da ONU sobre a diversidade criadora. Neste informe, por exemplo, a identidade cultural é considerada uma parte fundamental do desenvolvimento, superando a oposição entre o paradigma identitário e o paradigma desenvolvimentista. Ainda mais, as diversas práticas, fazeres e modos de viver em sociedade seriam a base deste novo modelo de desenvolvimento humano. A questão é, como foi apontada pelos autores analisados, como transformar esse discurso em realidade? Que culturas e que políticas culturais serão implantadas para atingir este desenvolvimento? E como será avaliado isto sabendo que, como reconheceu o próprio presidente da comissão, o peruano Javier Pérez de Cuéllar, no conceito de desenvolvimento humano a noção de cultura está implícita, mas precisa ser evidenciada?

É neste sentido que estudaremos, no segundo capítulo, algumas das noções e experiências realizadas no campo das políticas culturais para o desenvolvimento regional nos interiores da América do Sul, focalizando no Nordeste Brasileiro e no Litoral da Argentina. Nosso intuito é de, como diz Escobar, retornar à cultura local e regional na análise crítica do desenvolvimento, procurando representações e práticas alternativas que pudessem existir em cenários locais concretos, particularmente no marco da ação coletiva e da mobilização política que acreditamos podemos encontrar em algumas políticas culturais para o desenvolvimento regional.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: TEORIAS E PRÁXIS

Ao longo do primeiro capítulo, refletimos sobre as relações possíveis entre cultura e desenvolvimento. Partimos do agendamento contemporâneo desta relação a nível internacional, observado os documentos de diversos organismos das Nações Unidas, com destaque para a UNESCO, mas também para a UNCTAD, o PNUD e a OEI, entre outros, inclusive os chamados Bancos de Desenvolvimento Multilaterais (BDM's) como o BM e o BID. A mesma perspectiva esteve presente em diversas conferências internacionais e seminários ocorridos em 1998, 1999 e 2002: a Conferência Intergovernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, o Fórum do BID sobre Cultura e Desenvolvimento – realizado em Paris – e o Seminário Internacional sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento que aconteceu em Recife.

Expusemos argumentos que matizam a aparente homogeneidade ou consenso implícito nos discursos e documentos internacionais já que, por um lado, entendem a cultura como uma soma de positivities, ocultando os conflitos e as contradições dos atores e dos fenômenos culturais; e, por outro, não explicam com clareza que tipo de cultura querem apoiar ou que modelo de desenvolvimento estão propondo (ORTIZ, 2007; COELHO, 2008). Também apontamos as críticas à instrumentalização da cultura, sobretudo quando a reduzem ao campo econômico, prática amplamente realizada pelos BDM's que só apóiam projetos culturais quando geram bons negócios ou lucrativos retornos financeiros (SEN, 2000; YÚDICE, 2004). Além disso, questionamos até que ponto temos criado novas formas de pensar o desenvolvimento na região ou se continuamos repetindo esquemas fracassados cultivados e alentados pelos centros de poder mundial (ESCOBAR, 2007).

Neste capítulo se propõe estabelecer um diálogo entre as discussões e documentos internacionais analisados anteriormente e algumas noções e reflexões sobre cultura e desenvolvimento regional gestadas no Nordeste do Brasil: a noção de desenvolvimento com envolvimento proposta por Claudia Leitão (2009), a noção de bacia cultural trabalhada por Frederico Lustosa da Costa (2006; 2010), e a noção de desenvolvimento territorial da cultura aplicada pela Secretaria da Cultura do Estado da Bahia (gestão 2007-2011) a partir das categorias elaboradas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do governo

federal. Aprofundaremos as relações entre território, identidade e desenvolvimento regional a partir das definições de Rafael Echeverri Perico (2010).

Finalmente, em virtude destas ponderações, tentaremos compreender melhor as categorias utilizadas pelo programa cultural que visa ao desenvolvimento regional implementado na província de Entre Ríos, no litoral da Argentina¹⁷: o “*Programa Identidad Entrerriana*” (PIE). Neste momento, serão apresentadas algumas considerações básicas sobre este programa, pois uma avaliação mais profunda será realizada no quarto capítulo desta dissertação.

A proposta de analisar experiências de políticas culturais a nível local e regional tem a ver com a busca de representações e práticas alternativas que pudessem existir em cenários locais concretos, particularmente no marco da ação coletiva e da mobilização política – seguindo as reflexões de Escobar (2007) – que, acreditamos, podemos encontrar em algumas destas ações, noções e reflexões. Mas, antes de analisarmos estas experiências dos interiores da América do Sul, é pertinente abordar como se deu essa passagem da discussão mais geral sobre cultura e o desenvolvimento a nível internacional até chegar às políticas culturais para o desenvolvimento regional.

Sabemos que alguns trabalhos de pensadores latino-americanos timidamente falavam dos “fatores intangíveis” do desenvolvimento nos anos 60’ (DEVÉS VALDÉS, 2003), mas foi a partir da década de 1980’ que as reflexões sobre cultura e desenvolvimento começaram a ganhar espaço teórico e político na região. Os textos do argentino Raúl Prebisch, o livro de Celso Furtado sobre cultura e desenvolvimento (publicado em 1982) e as recomendações da Mondiacult (1982), entre outros documentos, já delineavam um rumo que se tornou mais explícito na Década Mundial para o Desenvolvimento Cultural da ONU (1988-1997) e no informe da Comissão Mundial para a Cultura e o Desenvolvimento de 1995, “Nossa Diversidade Criadora”, do qual falamos no capítulo anterior.

Podemos advertir, nas reflexões e diretrizes dessa etapa, que a discussão mais geral sobre cultura e desenvolvimento tinha que se transformar em políticas culturais concretas.

¹⁷ A diferença do que acontece com o litoral no Brasil, as províncias “*litoraleñas*” da Argentina são aquelas que estão localizadas na beira dos rios Paraná e/ou Uruguai: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fe. Casualmente, estas seis províncias estão localizadas no nordeste argentino, mas essa caracterização não tem o mesmo significado (pejorativo, estereotipado) dos estados nordestinos no Brasil. Contudo, o último informe do PNUD (2010) colocou estas províncias entre as mais pobres e desiguais do território argentino. Outra curiosidade: o Entre Ríos, junto com a província de La Pampa, são as únicas duas províncias que não têm nenhum projeto do PNUD na Argentina.

Não por acaso, diversos documentos das Nações Unidas – principalmente da UNESCO – reconhecem, desde então, a importância, a conveniência e a soberania dos Estados Nacionais aplicarem e promoverem políticas culturais que estivessem articuladas com o plano de desenvolvimento mais geral de seus territórios. As discussões posteriores ao informe da comissão dos anos 90 também trabalhavam na perspectiva de políticas culturais para o desenvolvimento (como exemplo, os citados eventos de 1998 e 2002).

Ao passar da cultura para as políticas culturais, entramos na dimensão mais explícita de luta pelo poder, de conflitos entre variados interesses. Neste sentido, não existiria “uma” política cultural para o desenvolvimento, mas diversas políticas culturais que variam segundo as demandas do múltiplo e o diversificado campo cultural nas complexas sociedades contemporâneas. Podemos pensar que assim como “a cultura” como dimensão unívoca, homogênea e universal precisa ser criticada analisando as mais variadas culturas e identidades presentes em um determinado território, também “o desenvolvimento” como discurso homogêneo, ahistórico e “neutro” pode ser questionado a partir dos modelos de desenvolvimentos que existem nos diversos contextos culturais.

Tendo em vista os aspectos mencionados, observamos uma tendência nos interiores do Brasil e da Argentina, particularmente nos territórios afastados das principais capitais e centros urbanos. São reflexões e experiências no campo das políticas culturais para o desenvolvimento regional.

2.1 Desenvolvimento com envolvimento

A pesquisadora e gestora cultural cearense Cláudia Leitão (2009)¹⁸ acredita que atravessamos de forma muito veloz o século XX, mas ficamos com a sensação de estarmos atrasados para o século XXI. Essa aceleração foi tão forte que, segundo a autora, nos levou a uma perda total de referências, como se fôssemos espectadores inertes de nossas próprias existências. Os excessos (de acontecimentos, de informações, de mercadorias, de inovações) provocaram esvaziamentos das identidades, dos valores e dos significados, gerando um constrangimento sobre quem somos, quem são os outros e quem poderíamos ser. Isto provocou como resultado que:

[...] enquanto vivíamos os excessos, perdemos nossas bases identitárias e, dessa forma, penetramos em um mundo de referenciais flutuantes, onde as ideologias

¹⁸ Atual Secretaria de Economia Criativa do Ministério de Cultura do Brasil (MinC).

tornaram-se incapazes de justificar nossas escolhas ou de orientar nossos destinos (LEITÃO, 2009b, p. 13).

Além disso, a autora entende que o conhecimento científico também contribuiu para o empobrecimento do mundo. A ciência foi vítima (ou, talvez, vitimária?) de um profundo reducionismo desumanizante: no afã de explicar os fenômenos sociais, retirou o contexto do objeto pesquisado (MORIN *apud* LEITÃO, 2009a). Neste sentido, as Ciências Humanas reduziram sua atuação ao calculável e ao formulável, deslocando as pesquisas dos contextos sociais, históricos, políticos, culturais e ecológicos nos quais os “objetos de pesquisa” foram gerados. O mesmo aconteceu com a cultura, já que ela também se alimentou, durante o século XX, mais de ilusões do que de esperanças (LEITÃO, 2009b).

Observamos na reflexão da gestora algumas preocupações que são importantes para nossa pesquisa. Por um lado, a necessidade de voltar a pensar as identidades no século XXI, retomando as discussões do paradigma identitário¹⁹ que tinham ficado um pouco fora da agenda, seja nos estudos sociais como também nos debates políticos. Por outro, a preocupação de que as pesquisas acadêmicas se reconheçam dentro de um contexto específico e se situem nos territórios onde se desenvolvem os diversos fenômenos estudados.

O nosso contexto, na América do Sul, é de sociedades muito desiguais. Marcados por uma história comum de exclusão e colonialismo, ainda não conseguimos, segundo Leitão, pensar por nós mesmos. Essa desigualdade, argumenta, gera desconfiança e distanciamento entre grupos e estratos sociais; os estudiosos da região não conseguem construir categorias próprias, não compreendem os territórios onde estão inseridos e, além disso, não conseguem fugir dos significados evolucionistas propostos pela ciência e tecnologia neocolonial dos autodenominados “países mais evoluídos” ou “desenvolvidos”.

A pergunta surge, então, desafiadora: como é que nestes povos excluídos, ex-colônias com culturas domesticadas, despossuídos de auto-estima e de capacidade de mobilização, a realidade pode ser transformada? (LEITÃO, 2009b). A autora abre um horizonte de possibilidades:

Se essas populações possuem chances de se desenvolver, esta chance se dá exatamente pela possibilidade de escaparem dos modelos hegemônicos ocidentais tradicionais e construírem, de forma autônoma, suas próprias alternativas de desenvolvimento, de formularem novas estratégias de pensar, agir, e de se relacionar com o mundo (LEITÃO, 2009b, p. 22).

¹⁹ Paradigma que apresentamos no item do pensamento latino-americano, no capítulo anterior desta dissertação.

A proposta de construir, de forma autônoma, nossas próprias alternativas de desenvolvimento, se relaciona com o retorno à cultura local e regional, colocado por Escobar (2007), no sentido de formular novas estratégias de pensar, agir e se relacionar com o mundo desde cenários locais concretos; ou seja, desde o território onde estamos inseridos e que condiciona (mas não determina) nossa identidade cultural.

Podemos pensar, a partir destas reflexões, que durante muito tempo, tanto a cultura como o território ficaram fora dos discursos dominantes na esfera política, científica ou econômica. A mudança é bem recente, aconteceu no final do século XX, e ainda é muito incipiente. Ao se deparar com o fracasso de muitos projetos de transformação social – o neoliberalismo “selvagem” aplicado na Argentina dos anos 90 talvez seja um dos piores exemplos da região –, alguns cientistas, técnicos, políticos, empresários e burocratas começam a integrar as dimensões humanas, ambientais e culturais nos debates sobre desenvolvimento (LEITÃO, 2009b).

Sendo assim, como as políticas culturais podem contribuir para esta nova perspectiva? A pesquisadora resgata e re-significa algumas noções trabalhadas durante o Fórum “Desenvolvimento e Cultura” (1999), organizado pelo BID em Paris, quando, segundo ela, o desenvolvimento se libertou de sua matriz infraestrutural, no sentido das obras de saneamento, estradas, habitação, urbanização, implicando novas formas de envolvimento e relacionamento das comunidades com essas intervenções. É por isso que expressões tradicionalmente presentes nos discursos artísticos como identidade, diversidade e criatividade, passam a compor discursos políticos, econômicos, jurídicos e sociais. Consideramos que a argumentação de Leitão, no sentido de propor novas alternativas de desenvolvimento, perde um pouco de força quando coloca o Fórum do BID de 1999 em Paris como exemplo dessa mudança. Custa acreditar que nesse organismo, e nesse momento histórico, realmente se pensaram práticas alternativas ao modelo econômico capitalista. Contudo, acreditamos que Leitão re-significa completamente as visões geralmente estabelecidas pelos organismos de crédito internacional, incluindo o BID, e aprofunda sua práxis em um sentido diferente ao estabelecido nesses centros de poder mundial.

Dado o exposto, a pesquisadora nordestina acredita que todo projeto de desenvolvimento com envolvimento deve partir da (re)construção das bases culturais locais, e o papel das políticas culturais neste processo será:

[...] o de valorizar os imaginários locais, a partir do fomento das expressões culturais tradicionalmente descartadas e excluídas, compreendendo-as como produtoras de sinergias e estimuladoras de solidariedades comunitárias (LEITÃO, 2009b, p. 34).

A pensadora não desconsidera a tensão que há entre desenvolvimento e envolvimento. Além das definições tradicionais associadas a este conceito, desenvolver também significa tirar do invólucro, descobrir o que estava encoberto. Envolver, por sua parte, implica tomar parte, comprometer-se. No trabalho com a comunidade caiçara, Virgílio Viana (*apud* LEITÃO, 2009b) afirma que des-envolver, para as populações tradicionais, significaria perder o envolvimento econômico, cultural, social e ecológico com os ecossistemas e seus recursos naturais, perdendo-se com ele a dignidade, o saber, o conhecimento dos sistemas tradicionais, enfim, a construção da cidadania. Nessa perspectiva, questiona se o caráter transversal das políticas culturais não garantiria efetividade aos projetos de desenvolvimento local e regional, proporcionando às populações o protagonismo que lhes falta. E argui também porque os pesquisadores ainda não produziram uma nova matriz de desenvolvimento, que incluía as expressões culturais, os valores, os comportamentos e costumes, as redes de comunicação que estabelecemos, assim como as expressões de solidariedade que construímos.

Observamos, então, quão importante é a categoria de território para pensar as relações entre cultura e desenvolvimento regional. Por um lado, porque possibilita uma maior aproximação dos planejadores e gestores culturais para se envolverem com o entorno e a comprometer-se com a população do lugar. Por outro, porque instiga os pesquisadores a conhecerem o contexto do fenômeno estudado e as práticas e costumes da comunidade para, assim, poderem propor uma alternativa de desenvolvimento que se adapte às necessidades e demandas locais.

2.2 A bacia cultural

Em uma linha de pensamento muito próxima a Leitão, Frederico Lustosa da Costa (2006; 2010) assegura que durante o século XIX e grande parte do século XX, as teorias do desenvolvimento abordaram a cultura como um obstáculo ao crescimento econômico. Ainda mais, muitas expressões culturais eram caracterizadas como símbolo de atraso. Mais recentemente, segundo o autor, os teóricos da modernização se ocuparam de dar explicações *post hoc*: se os países tinham crescimento econômico, a cultura era o fator determinante. Se não acontecia, ou continuavam pobres, o problema estava na cultura²⁰. Contudo, uma série de

²⁰ Esse “oportunismo” das grandes generalizações da cultura foi discutido inclusive por Amartya Sen (2000), em uma reunião do Banco Mundial realizada em Tóquio, e foi discutido no capítulo anterior desta dissertação.

novas abordagens sobre o problema da mudança e a transformação social permitiu rever as antigas concepções de desenvolvimento:

O antigo modelo baseado apenas na busca de crescimento econômico sofreu um forte abalo, com a emergência de um novo paradigma que contempla as dimensões social, ambiental, institucional e cultural da vida humana associada (LUSTOSA DA COSTA, 2006, p. 1).

Este novo paradigma, com foco na qualidade de vida e no patrimônio comum, destaca tanto as esferas econômicas e institucionais como os elementos históricos e culturais que formam parte do território e, por isso, são constituintes do processo de desenvolvimento. As práticas e manifestações culturais ganham relevância no processo de desenvolvimento, já que são consideradas como elementos constituintes da identidade, fatores de agregação social e de aumento da auto-estima da população (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Além disso, a cultura contribui para:

- favorecer a acumulação do capital social, fortalecendo os vínculos locais e regionais, a confiança mútua e o fomento de formas associativas de participação social no processo de desenvolvimento regional;
- favorecer o protagonismo das lideranças comunitárias e o comprometimento das pessoas com projetos de desenvolvimento local e regional; e
- levar ao reconhecimento de que as práticas, bens e produtos culturais constituem, eles mesmos, atrativos para projetos específicos de desenvolvimento regional e oportunidades de geração de renda e emprego na indústria criativa (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p.150-151).

Qual seria novidade deste modelo de desenvolvimento? Quer dizer, da forma que o autor coloca o novo paradigma que incorpora a dimensão ambiental e cultural da vida humana se aproxima muito do discurso sobre o desenvolvimento humano, que muitas agências internacionais de desenvolvimento utilizam. Modifica-se o discurso, mas a essência continua sendo semelhante, principalmente quando pensamos na cultura como oportunidades de geração de renda e emprego na indústria criativa. Ainda mais, Lustosa da Costa apresenta à cultura como uma soma de positivities, com os riscos que isto traz e que já analisamos, no capítulo anterior, em relação a uma perspectiva acrítica dos fenômenos e manifestações culturais.

Tanto ele como Leitão destacam a importância do território e da identidade nas pesquisas e na gestão de políticas públicas, mas também acreditam na importância de trabalhar a partir de um novo modelo (Lustosa da Costa fala inclusive de um novo paradigma) de desenvolvimento. Poderíamos questionar, como fizemos, se as noções de capital social e indústria criativa são realmente novas formas de pensar a cultura como fundamento do desenvolvimento, ou se seriam parte de uma abordagem mais tradicional. Antes disto, porém, precisaríamos compreender o seguinte: porque trabalhar este novo modelo a partir da

perspectiva regional? Para responder esta pergunta, o pensador nordestino retoma as discussões sobre desenvolvimento sustentável dos anos 90. Apesar das múltiplas (in)definições sobre isto, combinam-se neste conceito o crescimento econômico, a qualidade de vida, a proteção ao meio-ambiente, a equidade na distribuição da renda, a democracia, a participação cidadã e a valorização da cultura. Além disso, não se esgota numa arrancada de crescimento à custa do esgotamento do estoque de recursos naturais. Ou o desenvolvimento é sustentável ou não é verdadeiro desenvolvimento. Do ponto de vista do espaço, continua argumentando, essa nova concepção entende o desenvolvimento nacional como um processo de coordenação e sinergia entre vários processos de desenvolvimento local e regional. Esta mudança de paradigma acontece pela combinação de uma série de fatores como: as novas formas de produzir e comercializar bens e serviços; a homogeneização de padrões culturais e de consumo, em escala global, o que cria uma preocupação cada vez maior com a afirmação de identidades culturais como resistência; a compreensão de que a melhoria da qualidade de vida não se traduz apenas no crescimento da oferta de bens materiais, mas na ampliação das oportunidades de realização pessoal e coletiva, na redução das desigualdades sociais e no respeito ao meio ambiente; entre outras questões (BOISIER *apud* LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Todos esses fatores acabaram por produzir uma concepção de desenvolvimento que realça o papel decisivo das cidades e regiões. Estas se transformaram em atores estratégicos que passaram a competir por investimentos e por participação no mercado global. É nelas que vivem a maior parte da população mundial e será em seu entorno onde as pessoas e coletividades poderão concretizar seus anseios de melhores condições de vida:

A noção de desenvolvimento regional sustentável implica que as regiões possam ser tomadas como espaços integrados a estados, macrorregiões, países e ao próprio mundo globalizado, interagindo dinamicamente com todos esses ambientes e mercados (BOISIER *apud* LUSTOSA DA COSTA, 2010, p.152).

Quando analisarmos, ainda neste capítulo, as noções trabalhadas no *Programa Identidad Entrerriana* (PIE) no litoral da Argentina, veremos que também se utiliza a estratégia de pensar os estados (no caso, as províncias) como se fossem nações soberanas que se inserem diretamente a nível supra-regional e internacional, multiplicando as possibilidades de integração e relacionamento descentralizado.

Levando em conta os argumentos apresentados, o pesquisador propõe a noção de bacia cultural. Esta seria um espaço geográfico diferenciado, que toma como referência a cultura regional, valorizando assim a identidade e a diversidade. Neste sentido, são incluídos tanto

elementos geográfico-ambientais quanto socioeconômicos; já que cultura, sociedade e meio ambiente são componentes da realidade absolutamente inseparáveis:

[...] a bacia cultural pode ser definida como um território que se configura em torno de um mesmo fluxo cultural, nutrido por fontes culturais diversas, que se fundem e se desdobram numa rede relacional de influências e confluências, para formar, em sua diferença e a partir de um imaginário compartilhado, um espaço original (BARROSO *apud* LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 153).

Acreditamos que o conceito de bacia cultural é uma perspectiva original que permite questionar o binômio do modelo ocidental que separa taxativamente a cultura da natureza. A bacia, como fenômeno produzido pela natureza, se relaciona com a cultura local dando-lhe forma e sentido à existência das pessoas do lugar. E como se a bacia fosse a verdadeira força que dá identidade cultural ao território. Isso fica claro nos casos que analisaremos a seguir: como pensar a identidade e cultura enterrriana sem os rios? Ou a cultura baiana sem a baía e o sertão? As limitações da lógica binária aristotélica (LEITÃO, 2009a) que se instalou com força e ainda domina muitas das reflexões sobre cultura e desenvolvimento, não permitiriam compreender as relações e dinâmicas profundas que se estabelecem entre o território de uma população e sua cultura.

2.3 Desenvolvimento territorial da cultura

As diversas formas de pensar o relacionamento com o território, a cultura, a identidade e o desenvolvimento regional nos levam até a Bahia, onde encontramos a noção de desenvolvimento territorial da cultura. Segundo a pesquisadora Hanayana Brandão, o Programa Integrado de Desenvolvimento Territorial da Cultura foi proposto pela Secretaria de Cultura da Bahia em 2007 como:

[...] uma importante ferramenta para o planejamento cultural do Estado, com o objetivo de promover de maneira integrada o desenvolvimento sociocultural dos 26 territórios baianos, através da participação das comunidades beneficiadas e da articulação dos poderes públicos com a sociedade civil organizada e a iniciativa privada (BRANDÃO, 2008, p. 10).

Assim, o estado foi dividido em 26 “territórios de identidade” segundo os critérios elaborados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que propõe articular – a partir da abordagem territorial – as políticas nacionais para o desenvolvimento rural com as diversas iniciativas locais e regionais²¹. Essa abordagem surgiu das próprias reivindicações

²¹ Depois de adotar essa estratégia, o governo brasileiro criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) subordinada ao MDA, e formulou o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais - PRONAT no âmbito do Plano Plurianual do Brasil 2004-2007 (BRANDÃO, 2008).

tanto de setores públicos como das organizações da sociedade civil que participaram na elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável, coordenado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável do MDA (BRANDÃO, 2008). Mas como é que se articulam os conceitos de território, identidade e desenvolvimento regional na política cultural do governo baiano, sendo que estes critérios foram originariamente planejados para as políticas de desenvolvimento rural do governo federal? Analisaremos, então, as ponderações de Rafael Echeverri Perico (2009) – pesquisador do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) – que trabalhou sobre tipologias territoriais a pedido da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, para logo tentar compreender melhor a noção de desenvolvimento territorial da cultura aplicada na Bahia.

Perico acredita que a América Latina vivencia uma crise de resultados. No caso das populações rurais, isto implica a contradição de viver em condições de extrema pobreza em meio a um dos mais ricos universos rurais do planeta. Porém, em alguns países como Colômbia, Guatemala e México se estão aplicando, ainda que de forma incipiente, novos enfoques e concepções de desenvolvimento nas políticas públicas: “a construção dessas políticas tem suas fontes básicas nas teorias de desenvolvimento regional, que assumem com clareza o espaço enquanto objeto de trabalho, com seus componentes, dinâmicas e processos” (PERICO, 2009, p. 20). Além disso, a tendência é deslocar o objeto das políticas públicas da perspectiva setorial para outras estratégias transectoriais, transversais e integradoras. O território tem a particularidade de ser multidimensional. Quer dizer, tem uma abrangência sobre diversas dimensões da sociedade: a dimensão econômica, a dimensão sociocultural, a dimensão político-institucional e a dimensão ambiental (segundo a classificação do autor). Assim, uma visão integradora reconhece o território como elemento estruturante e objeto de política, além de orientador dos instrumentos e enfoques do desenvolvimento.

Para explicar as relações entre território e identidade como estratégia de desenvolvimento regional, o pesquisador remete-se às reflexões de Milton Santos sobre o espaço. Este é “formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações que não devem ser considerados isoladamente, mas, como marco único, onde a história evolui” (SANTOS *apud* PERICO, 2009, p. 30). Parte-se do espaço enquanto conjunto de elementos e dimensões que o compõem, com suas relações e fluxos que incluem a base material natural ou construída; as atividades econômicas empreendidas; as estruturas sociais que são geradas e suas inter-relações; as instituições construídas com suas regras do jogo; os valores; e também os códigos adotados. Segundo o autor, no espaço são gerados – como produtos dos processos históricos que determinam sua

construção – processos de inserção da população. Estes processos definem distintas características que se expressam em seus próprios espaços. O resultado é a manifestação que denominamos identidade a partir dos atributos – étnicos, culturais, econômicos ou políticos – apropriados pelas pessoas em seus espaços. Neste sentido, ele focaliza sua análise na identidade de natureza espacial, sabendo que a identidade abrange outras dimensões e expressões não espaciais, como as preferências religiosas, políticas, estéticas ou sexuais da população.

Por sua parte, o território é a dimensão política do espaço – quando este é referido, reconhecido e identificado – enquanto unidade da gestão política que o distingue e lhe atribui existência, de certa forma institucionalizada. Isto não implica necessariamente que o território se constitua em uma entidade territorial, como um município, província, departamento ou estado. Basta que seja reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir expressando sua institucionalidade; podendo ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem delineadas (PERICO, 2009).

Finalmente, a identidade, quando associada ao território no contexto político-institucional, se expressa como territorialidade que denota o sentimento político, a energia social e a vontade coletiva. Isto se traduz em diversos sentimentos: nacionalista, patriótico, regionalista, amor pela terra, entre outros. O técnico do IICA acredita que o reconhecimento e a compreensão desses sentimentos pode promover a afirmação de muitas estratégias de desenvolvimento.

Assim, quando o território é percebido como a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estas podem ser mobilizadas e convertidas para o estabelecimento de iniciativas para o desenvolvimento regional. É nesse contexto que a Secretaria de Cultura da Bahia cria o projeto “Territórios de Identidade”, adotando a idéia de “Territórios” como unidade de planejamento e monitoramento do conjunto das políticas articuladas (BRANDÃO, 2008).

2.4 Identidades em desenvolvimento: O “*Programa Identidad Entrerriana*”

Com respeito à discussão que estamos colocando aqui sobre as políticas culturais para o desenvolvimento regional, o *Programa Identidad Entrerriana* (PIE) não apresentaria nenhum conceito ou noção nova. Os coordenadores e gestores desta iniciativa tampouco se detiveram muito na fundamentação “teórica” do programa, inclusive de forma proposital. Segundo a professora Graciela Rotman (1999), primeira coordenadora do projeto, não se

procurava fazer uma pesquisa acadêmica ou um estudo científico, mas uma revalorização das experiências, desde uma metodologia de pesquisa-ação que permitisse refletir o desenvolvimento de práticas culturais desde um critério amplo. Entretanto, o PIE aciona uma série de palavras-chave que viemos analisando anteriormente: identidade, cultura, desenvolvimento regional, território, entre outras. Nestas linhas, tentaremos compreender como é que se relacionam estas noções nesta particular iniciativa do litoral argentino.

Segundo os documentos oficiais, o objetivo principal do programa é promover o desenvolvimento local e regional através do apoio a iniciativas culturais que re-valorizem a identidade, a participação cidadã, o resgate e a produção de ofícios tradicionais, a transmissão dos saberes e a possibilidade de gerar, mediante as técnicas apreendidas, uma saída laboral (ROTMAN, 2007). O objetivo é bastante ambicioso, e no capítulo final desta dissertação tentaremos avaliar qual foi o desempenho deste programa. Contudo, porque focalizar na identidade? Porque não trabalhar a(s) cultura(s) de Entre Ríos de um modo mais geral? Que identidade se quer apoiar? E qual é a relação entre identidade e desenvolvimento regional?

Quando o PIE foi criado, em 1996, a principal preocupação estava colocada na globalização. Particularmente, na face econômica deste fenômeno e as conseqüências que produzia nas identidades locais e regionais. Para Rotman, o avanço das corporações transnacionais aprofundava a concentração do poder econômico, militar e político (e também cultural) do mundo em poucas mãos, o que estaria gestando uma nova ordem mundial baseada na força material e simbólica. Relacionado a isto, a gestora entrerriana entendia que o processo de integração supra-regional e continental iria continuar – nesse momento vivíamos o nascimento do Mercosul e da ALCA, por exemplo. O problema era que, mais que integração, o que estava acontecendo era uma dominação por parte de uma elite do poder econômico e financeiro mundial sobre diversos povos do planeta. Ainda mais, esse pólo de poder controlava as patentes de pesquisa e de tecnologia – ou seja, o conhecimento – e transmitia um modelo unívoco de globalização aceito de forma acrítica pelo mundo periférico (ROTMAN, 1999).

O Estado tinha que tomar alguma iniciativa para afrontar este fenômeno, em um contexto neoliberal onde sua atuação estava profundamente questionada. O PIE surge com a intenção de intervir no espaço cultural e simbólico do território provincial, através do lema: “à maior globalização, maior identidade entrerriana”. No momento em que surge esta frase e a partir das ponderações da gestora, não há dúvidas de que estávamos falando de dois fenômenos que se chocam: por um lado, a globalização; e por outro, a própria identidade dos entrerrianos. Em virtude disso, quais seriam especificamente os perigos desta globalização

para as identidades culturais? Rotman explica que um desses perigos são as corporações multinacionais. Na província de Entre Ríos, como em diversos lugares da região, o processo da globalização permitiu a chegada de capitais internacionais – a maioria estadunidenses, como Mc Donalds e Wall-Mart – que estabeleceram diversas iniciativas: lojas de eletrodomésticos, super e hiper-mercados, grandes lojas discográficas, entre outras. Paralelamente, foram vendidos os poucos empreendimentos locais – em consonância com o que acontecia a nível nacional com a venda de recursos e capitais argentinos – desaparecendo todo tipo de empresas e gerando uma desvalorização daquilo que fosse de produção local ou nacional.

A mídia mundial globalizada também era um problema, segundo a gestora, porque incitava uma cultura do imediato, onde a informação era tão fugaz que as pessoas paulatinamente perdiam a capacidade de re-ter seu próprio passado. O “bombardeio” dos meios de comunicação transnacionais levou aos habitantes de cada território à obrigação de construir e re-valorizar sua identidade pelo simples fato de pertencer a um lugar e pela necessidade de transcender (IBARROLA, 2006b). Além disso, o perigo aparecia inclusive nas grandes obras de infraestrutura que, aproveitando os rios que formam a província, tentavam usufruir comercialmente dos recursos hídricos sem considerar o impacto ambiental, o que gerava fortes resistências na população local. O rio, além do valor econômico, tem um valor de pertença social, ecológico e de beleza (ROTMAN, 1999). Estaria implícito aí o valor cultural do rio.

Na segunda etapa do programa, que começou em 2005 e continua em execução, a coordenadora geral do PIE reelabora algumas das apreciações estabelecidas anteriormente. Continua afirmando que o programa foi uma resposta à penetração de “elementos globalizados” e novas atividades econômicas que modificavam profundamente as pautas culturais locais. Todavia, ela argumenta que o PIE também logrou projetar-se dentro dos novos desenhos globais que ampliaram as fronteiras de toda atividade econômica, incluindo a cultural. Quer dizer, o programa se adaptou às mudanças do entorno global, em sintonia com o que estava acontecendo a nível supra-nacional como o renovado Mercosul – um pouco mais voltado a valorizar iniciativas sociais e educativas – e a nível supra-provincial com a “*Región Centro*” – integração das províncias de Córdoba, Entre Ríos e Santa Fé para potencializar as suas relações comerciais internacionais. O PIE era um exemplo de convivência em um mundo globalizado, alimentando-se dele e re-alimentando aos seus componentes com aportes genuínos da tradição e da cultura da província de Entre Ríos (ROTMAN, 2007).

Não é muito fácil, mas tampouco conseguiremos analisar com profundidade aqui, entender quais ações e projetos o PIE realizou para combater a globalização nos anos 90 e como, na virada do século XXI, conseguiu articular aquilo que parecia um jogo de soma zero. Por exemplo, a frase “*a mayor globalización, mayor identidad entrerriana*” que no começo marcava uma profunda oposição entre estes fenômenos, dez anos depois é re-interpretada no sentido de uma adaptação e convivência com a globalização, inclusive em sua face econômica. A argumentação oficial do programa nos diz que existe um perigo para as identidades e práticas culturais locais e que por isso o Estado vai intervir e “resgatar” aquelas que estejam mais vulneráveis à globalização. Não só isso, o programa estatal também permitiria aproveitar as oportunidades que essa globalização oferece para (outras?) práticas e identidades culturais que podem transformar-se em produtos e oferecer bons negócios ao mercado internacional. Entendida desta forma, a estratégia fica muito mais perto das orientações do organismo que financia o PIE, chamado *Consejo Federal de Inversiones* (Conselho Federal de Investimentos - CFI²²).

O site oficial do CFI afirma que, nas condições do mundo global, a gestão da entidade orienta-se fundamentalmente a dar sustentabilidade às estratégias de desenvolvimento regional. A estratégia escolhida é assegurar a competitividade das micro, pequenas e médias empresas (*PYMES*²³) mediante uma nova cultura baseada na cooperação, na solidariedade, na responsabilidade, na inovação e no fortalecimento da identidade regional. O desenvolvimento regional inclui não só a perspectiva mais tradicional e economicista de competitividade das *PYMES* e investimento na infraestrutura física, mas também procura financiamento na infraestrutura social e institucional, na cultura e na inovação tecnológica. Por isso, o CFI cria dentro de sua estrutura, no capítulo sobre desenvolvimento regional, uma linha específica chamada *Programa Identidad*, que nasce a partir da experiência pioneira do PIE.

O *Programa Identidad* tem o objetivo de fortalecer os vínculos federais, promover a coesão social e incentivar o desenvolvimento regional a partir da re-valorização das particularidades das culturas locais. Segundo o CFI, o desenvolvimento de um sistema produtivo competitivo sustentável no tempo se apóia numa identidade forte e no reconhecimento dos valores e do patrimônio cultural. Resulta evidente a instrumentalização da cultura e da identidade, como um apoio para o sistema produtivo das *PYMES*. Contudo, é

²² Vamos aprofundar a análise dos atores do PIE no capítulo 4 desta dissertação.

²³ Abreviatura em espanhol de “*pequeñas y medianas empresas*”.

bom lembrar o raciocínio de Amartya Sen (2000): se a cultura tem impacto na economia, também tem um impacto no desenvolvimento.

Para finalizar este item, é importante salientar que a tentativa de analisar as noções trabalhadas no PIE foi realizada sem que o programa tenha, nem se proponha fazer, uma definição mais elaborada dos conceitos utilizados. Seria injusto indagar as apreciações dos coordenadores e do CFI como se fossem pesquisas ou estudos profundos das categorias que o PIE utiliza. Feita a ressalva, seria igualmente absurdo não criticá-los por isto. Contudo, queríamos destacar que este programa cultural público se insere numa tendência mais ampla que neste capítulo denominamos políticas culturais para o desenvolvimento regional.

2.5 Notas sobre as diferentes abordagens para o desenvolvimento regional e cultural

Como vimos no começo, a discussão mais geral sobre cultura e desenvolvimento tinha que se transformar em políticas culturais concretas. Dessa forma, as noções apresentadas ao longo destas páginas poderiam inserir-se no campo das políticas culturais para o desenvolvimento regional. Não só isso, também argumentamos que nessas experiências poderiam se encontrar as bases de diversos modelos de desenvolvimento alternativos, com base na cultura local como eixo fundamental para o desenvolvimento regional. Sendo assim, surgem duas questões, entre muitas outras que poderiam surgir, que acreditamos importante discutir agora. Por um lado, quais seriam as conexões e as especificidades destas reflexões? Por outro lado, estamos, de fato, frente a novos modelos de desenvolvimento?

Em relação à primeira questão, o território é claramente o elo condutor das noções que analisamos anteriormente. O desenvolvimento com envolvimento que propõe Leitão (2009) é uma nova forma de relação com o território, que procura, pelo menos no discurso, superar a antiga dicotomia entre cultura e natureza. O planejamento territorial da bacia cultural que pondera Lustosa da Costa (2010) ou a gestão territorial da cultura da SECULT-BA também colocam a ênfase no(s) território(s). Nas definições de Perico (2010), vimos que a identidade a ser trabalhada pelos gestores públicos é aquela vinculada ao território, como no caso do *Programa Identidad Entrerriana*. O território possibilita pensar novas ferramentas de gestão política, a partir das possibilidades do planejamento territorial regional ou da gestão territorial da cultura. No âmbito econômico, pode produzir modificações ao introduzir a necessidade do envolvimento com o contexto, o respeito pelas identidades e da cultura regional e, chegado o caso, pode até deslocar o crescimento econômico como fundamento e fim do desenvolvimento.

Sendo assim, cabe perguntar-nos se a incorporação do território na relação entre cultura e desenvolvimento é suficiente para afirmar que estamos frente a novos modelos de desenvolvimento. Sabemos que algumas experiências analisadas voltam ao território para tentar repensar o modelo de desenvolvimento vigente, gerando profundas mudanças nos discursos acadêmicos, políticos e econômicos dos gestores envolvidos. Mas, concretamente, saíram do papel ou do discurso governamental e estariam transformando a realidade local? Nenhuma das experiências analisadas do nordeste brasileiro tem feito uma avaliação específica sobre o desenvolvimento que estas ações trouxeram para as comunidades. E o que é ainda mais grave, a partir do relato dos próprios gestores e autores destas iniciativas, sabemos que só a gestão territorial de cultura da Bahia tem sido mais ou menos implementada e continua utilizando os territórios de identidade como ferramenta de política cultural. A gestão de Claudia Leitão no Ceará (2003-2006) não teve continuidade e muitas das políticas aplicadas no seu mandato foram extintas ou desarticuladas pela gestão seguinte. A bacia cultural do Araripe, gerida por Frederico Lustosa da Costa, sofreu as desavenças e a falta de continuidade e de articulação entre os quatro Estados que integram a bacia – Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí – e mal consegue manter algumas iniciativas culturais nas localidades da região.

Isto não nos impede pensar que existe um espaço de reflexão e experiências dentro das políticas culturais para o desenvolvimento regional, tanto no Brasil como em outros países latino-americanos, que introduzem duas inovações fundamentais: a) resgatam os estudos sobre o território e a perspectiva da gestão territorial, o que permite trabalhar desde uma visão transversal; e b) realçam o papel da cultura e das identidades locais na elaboração, formulação, e gestão de modelos alternativos de desenvolvimento. Evidentemente, os caminhos não são lineares; têm limitações e profundas contradições. Porém, observamos que estas iniciativas continuam aparecendo em diversos pontos do continente, o que nos permitiria pensar que paulatinamente estão sendo construídos modelos alternativos de desenvolvimento.

Um dos problemas que encontramos na consolidação destas iniciativas é a escassez de estudos sobre esta temática, dificultando uma análise mais profunda das mesmas. Acontece que a discussão sobre cultura e desenvolvimento na área acadêmica e no campo político é bem atual, e os estudos sobre políticas culturais para o desenvolvimento são ainda mais recentes. Neste sentido, o desafio está em reconhecer as experiências de políticas culturais desenvolvidas na região, mas também em estabelecer critérios para avaliar seu desempenho. Estas iniciativas devem responder a uma série de importantes questionamentos: como avaliar as políticas culturais? Que critérios serão utilizados para mensurar seu impacto? Quais seriam

os indicadores ou categorias que permitiriam reconhecer, nestas políticas culturais, modelos alternativos de desenvolvimento? A dificuldade deste tipo de estudos radica, principalmente, na escassa bibliografia sobre avaliação de políticas culturais e na quase inexistência de estudos de casos sobre avaliação de uma política cultural para o desenvolvimento. Os novos conceitos e as novas formas de pensar o desenvolvimento, além das novas ferramentas de gestão pública da cultura, obrigam a pensar em novas formas de estudar e avaliar as políticas culturais que trabalhem nesta perspectiva.

A partir destas reflexões tentaremos, nos próximos capítulos, explorar alguns antecedentes empíricos de avaliação de políticas culturais no Brasil e na Argentina, para finalmente tentar avaliar o desempenho de uma das iniciativas brevemente analisadas neste capítulo, o *Programa Identidad Entrerriana*, com o intuito de contribuir para os estudos sobre avaliação de políticas culturais para o desenvolvimento regional a partir do estudo de um caso empírico.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS CULTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO: AVALIAÇÕES EMPÍRICAS

A partir das discussões que vimos no capítulo I sobre as relações entre cultura e desenvolvimento, e das reflexões e experiências no campo das políticas culturais para o desenvolvimento regional que descrevemos no capítulo II, vamos trabalhar neste capítulo algumas considerações sobre avaliações de políticas públicas culturais, particularmente aquelas que visam ao desenvolvimento. Advertimos que são poucas e muito recentes as pesquisas empíricas que avaliam políticas culturais, tanto no Brasil quanto na Argentina. Somadas às dificuldades de avaliar uma política pública para a área da cultura, que trabalha com um universo completamente diferente de outros programas, temos o problema de como avaliar seu “impacto” no desenvolvimento.

Para isso, trabalharemos com casos empíricos de estudos avaliativos. Dois deles concretizados na Argentina: a pesquisa de Silvia Aballay (2009) sobre o *Programa Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional* (PROCEDER) – aplicado na província de Córdoba – e o trabalho de José Tasat e sua equipe (2009, 2010) sobre as *Políticas culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense*, realizado na província de Buenos Aires; somados à avaliação coordenada por Frederico Barbosa e Herton Ellery Araújo (2010) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o programa Cultura Viva, política pública gerida pelo governo federal do Brasil através do Ministério da Cultura.

Além de discutir essas questões, o objetivo do capítulo é esboçar uma metodologia de avaliação que nos permita analisar nosso foco desta pesquisa: o *Programa Identidad Entrerriana*, iniciativa pública cultural que visa ao desenvolvimento regional no litoral argentino.

3.1 Avaliar o desenvolvimento cultural: o caso do PROCEDER

Em maio de 2009, dentro das atividades do V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT – que aconteceu em Salvador, foi apresentado o livro da pesquisadora argentina Silvia Aballay (2009), fruto de sua dissertação do mestrado. Nele, é feita uma proposta de avaliação de uma política cultural aplicada na província de Córdoba, na Argentina, chamada Programa Cultural y Educativo para el Desarrollo Regional (PROCEDER).

Em 1991, segundo o texto de Aballay, a Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) promoveu diversas jornadas de reflexão com o intuito de pensar o papel tanto da própria universidade como dos governos locais, no desenvolvimento regional. Destas reflexões, e particularmente das solicitações dos grupos de trabalho sobre cultura, surgiu a necessidade de trabalhar em forma conjunta – universidade e municípios – para promover o desenvolvimento cultural local, possibilitando a formação e capacitação de recursos humanos e a ampliação das atividades e projetos culturais disponíveis nas localidades cordobesas.

No começo, participaram ativamente oito responsáveis de cultura municipais que demandaram, na maioria dos casos, profissionais de diversas disciplinas como música, artes plásticas, teatro, entre outros. Cada localidade solicitava um diretor de coro, ou um diretor de teatro, ou um professor de violão, etc. A universidade respondia a estes pedidos de forma assistencialista e, também, de forma insuficiente, porque não havia muitos profissionais formados em áreas de cultura.

Tentando atender a estas demandas de forma mais organizada, a UNRC propôs em abril de 1992 o PROCEDER. Esta iniciativa visou revalidar, reconstruir e ressignificar permanentemente a identidade regional do centro-sul da província de Córdoba, promovendo e revalorizando a atividade cultural mediante processos de capacitação e sensibilização dos sujeitos culturais, e através de intercâmbios, nos quais pudessem ser criados espaços de expressão e revalorização das manifestações culturais (ABALLAY, 2009). O programa é gerido pelo Departamento de Arte da UNRC que, por sua vez, é subordinado à Secretaria de Extensão e Desenvolvimento da universidade.

O PROCEDER é composto por subprogramas e projetos que promovem cursos e oficinas intensivas nas localidades que o solicitam, capacitação para formadores e funcionários da cultura, concursos literários e mostras de artes plásticas para revalorização dos artistas da região. Especificamente, os subprogramas executados e avaliados dentro do PROCEDER foram os seguintes: a) capacitação e sensibilização de agentes culturais em localidades; b) formação de funcionários de cultura; c) promoção e intercâmbio.

Os projetos do subprograma de capacitação e sensibilização de agentes culturais em localidades são oficinas e cursos de curta duração que respondem a demandas pontuais das localidades. Procuram sensibilizar, mobilizar, motivar e eventualmente capacitar aos agentes em áreas que não são habituais em distintas localidades como artesanato, patrimônio, som, cerâmica, artes plásticas, reciclagem, teatro, escultura, bibliotecas, museus, literatura, construção de instrumentos musicais, entre outros. Este subprograma teve quarenta e três projetos de diferentes disciplinas e destinatários que se implementaram segundo as

necessidades e demandas de cada localidade. Os projetos foram intensivos, com duração de vinte a quarenta horas aula concentradas em dois ou quatro dias contínuos ou descontínuos.

Sobre a formação de funcionários de cultura, o principal projeto se denomina “capacitação de funcionários de cultura em nível municipal”. Este projeto recebeu financiamento do governo provincial com a condição de que fosse expandido para todo o território provincial (não só para a região centro-sul de Córdoba). A capacitação se organizou em duas fases: na primeira, assistiram 325 responsáveis de cultura de 142 municípios e comunas, além de delegados estatais; na segunda fase, participaram 104 funcionários pertencentes a 65 localidades, além dos delegados estatais. A capacitação parte da concepção integrada de gestão/capacitação que trabalha desde os saberes coletivos e compartilhados entre formadores e formandos, promovendo uma reflexão crítica das ações públicas, orientando e reorientando a gestão cultural local. Os cursos são semipresenciais e com uma carga horária total de 280 horas aula.

Finalmente, o subprograma de promoção e intercâmbio consta com dois projetos/concursos nas disciplinas de artes plásticas e literatura. O projeto “Muestra Itinerante Regional de Artes Plásticas” teve sete edições. A convocatória é aberta para artistas plásticos das localidades do centro-sul da província, e as obras selecionadas formam uma mostra itinerante que percorre todas as localidades que a solicitem, além de visitar outros espaços culturais da província e do país. O projeto “Concurso Regional de Cuento y Poesía” teve apenas duas edições. A convocatória seleciona textos e os recomenda para publicação.

Segundo a pesquisadora, o PROCEDER é um programa horizontal, pois a universidade, os municípios e as *comunas*²⁴ estão no mesmo patamar na tomada de decisões; é auto-gerenciado porque gesta e administra as suas próprias instituições; é participativo porque os diversos integrantes são protagonistas nas decisões e direções do programa; é flexível, adaptando-se às demandas e necessidades de seus integrantes e; é aberto à participação de outros municípios e comunas da região e também à inclusão de subprogramas e projetos, já que as programações se renovam anualmente por meio de assembleia.

3.1.1 Gestão e financiamento do PROCEDER

²⁴ As comunas da província de Córdoba são uma forma de governo reconhecida juridicamente com algumas particularidades: são localidades que têm menos de 2.000 habitantes, governadas por uma comissão de três a sete pessoas (segundo a quantidade de habitantes) entre os quais é escolhido um presidente comunal, pertencente ao partido que obteve mais votos na eleição.

Em relação à gestão e participação no programa, Aballay explica que o PROCEDER está aberto para todas as localidades do centro-sul da província de Córdoba que desejarem participar. Na medida em que foram sendo incorporados mais municípios, se implementou o sistema de rede que começou a funcionar em 1994. Aquelas localidades que participam mais ativamente do programa se constituem em Nodos, centros irradiadores de informação das atividades do programa, comunicando e difundindo as ações do PROCEDER nas localidades circundantes – que constituem sua microrregião. O Nodo é um referente cultural que concentra a maioria das atividades do programa. As localidades que formam parte da microrregião, mas não participam ativamente da rede, se beneficiam com as informações, capacitações e atividades que acontecem na localidade Nodo. Como o programa trabalha em uma grande extensão territorial, em 1997 dividiu-se o território da região centro-sul em três sub-regiões diferenciadas geográfica, econômica e culturalmente²⁵: a) Nordeste; b) Centro-este e; c) Sul.

No começo de cada ano, é realizada uma Assembléia com a participação de todos os municípios da rede e da coordenação do programa pela universidade, onde se avalia a atuação do ano anterior e se estabelecem objetivos para o ano corrente, decidindo quais subprogramas e projetos serão desenvolvidos segundo as demandas e necessidades das localidades. A sua viabilidade também é avaliada e é estabelecido um cronograma de atividades. A Assembléia anual escolhe, ainda, os coordenadores de cada sub-região – a partir das propostas dos Nodos – que, conjuntamente com a coordenação da universidade, conformam a Mesa Coordenadora do PROCEDER.

Os coordenadores de cada sub-região são o nexo entre as localidades e a universidade, detectando as necessidades e transmitindo-as à Mesa Coordenadora. Por sua parte, a coordenação da universidade faz o nexo entre os docentes da instituição, a imprensa e a administração e as localidades, acordando diversas metodologias de gestão e difundindo as atividades do programa. Finalmente, a Mesa Coordenadora tem como missão representar o programa perante organismos governamentais e não-governamentais para obter financiamento, tomar decisões que não requeiram a plenária dos Nodos e convocar reuniões extraordinárias quando for necessário.

Segundo Aballay, o programa foi auto-financiado por muitos anos, já que os custos eram cobertos pelos municípios e a universidade. Cada atividade teve suas particularidades,

²⁵ O que nos remete à gestão territorial da cultura que analisamos no capítulo II, particularmente no caso dos territórios de identidade utilizados pela gestão da SECULT-BA.

mas até junho de 2000 foram financiadas 50% pela universidade e o restante pela localidade onde se realizava a atividade. A porcentagem que cabe à universidade sai do orçamento da Secretaria de Extensão e Desenvolvimento. Devido recortes no orçamento, a partir de junho de 2000 a universidade só financia 20% do total das atividades. As atividades do subprograma de promoção e intercâmbio são financiadas exclusivamente pela universidade, inclusive a publicação do livro. As exposições itinerantes são financiadas 80% pelos municípios e 20%, pela universidade. Finalmente, o projeto de capacitação de funcionários em nível municipal é financiando, principalmente, pela universidade (54,6%), outra parte corresponde ao aporte do governo da província de Córdoba (22,8%) e o restante parte do município que participa da capacitação.

Após esta exposição sobre o programa, vamos descrever o roteiro de avaliação do PROCEDER, para compreender melhor quais foram os passos tomados pela pesquisadora. Deteremos-nos, particularmente, na metodologia da pesquisa e nos instrumentos escolhidos para a avaliação.

3.1.2 Roteiro da pesquisa e proposta metodológica da UNRC

Inicialmente, a pesquisa descreve o programa e os seus antecedentes, explica brevemente a sua história, o seu funcionamento e detalha os subprogramas e projetos que serão avaliados. Descreve, ainda, o contexto territorial, político-institucional e econômico onde foi implementado o programa, expondo a história, geografia e estrutura econômica da região, além da localização dos municípios e aspectos demográficos da população atingida. Finalmente, faz uma análise geral do programa e de cada projeto em particular, a partir dos indicadores e instrumentos de avaliação escolhidos.

Para a realização deste trabalho, a equipe de Aballay consultou bibliografia relacionada a avaliação de projetos sociais e, particularmente, de animação sócio-cultural, já que o programa levava adiante ações que se enquadravam nesta área. Além disso, foi consultada bibliografia sobre avaliação de políticas culturais locais, visto que as atividades estavam situadas e incorporadas na programação das administrações locais da região.

As primeiras dificuldades e limitações para a pesquisa surgiram, segundo a autora, ao enfrentar um programa de desenvolvimento cultural que começou desde a ação, não sendo escrito nem sistematizado; neste sentido, tampouco foi prevista uma instância de avaliação. Ainda assim, esta era necessária, pois o sentido de uma avaliação consiste em levantar questões e problemas que possam aparecer, melhorar a efetividade ou permitir que as decisões

sobre o programa, atividade ou intervenção sejam realizadas com maior fundamento e perícia (CEMBRANOS, MONTESINOS e BUSTELLO *apud* ABALLAY, 2009).

Segundo Aballay, o objetivo da pesquisa foi avaliar o processo de desenvolvimento do programa e o impacto que teve ao longo de todo o trajeto da implementação. Ao falar do processo – tendo em vista que algumas ações do programa iriam continuar – se faz referência ao controle e seguimento de todas as realizações, buscando detectar as dificuldades existentes na programação, administração, controle, etc., para corrigi-las oportunamente, visando à diminuição dos custos derivados da ineficiência (COHEN e ROLANDO *apud* ABALLAY, 2009).

Por outro lado, a avaliação do impacto serve para verificar se, após a retirada da intervenção, os benefícios permaneceram ou se os processos, plataformas e hábitos autônomos foram consolidados. Dessa forma, procura-se avaliar o resultado produzido nas comunidades tentando comprovar e valorizar os efeitos ou as conseqüências que teve sobre o meio onde aconteceu (VENTOSA PEREZ *apud* ABALLAY, 2009). Neste sentido, a autora afirma que é possível pensar na avaliação de como o PROCEDER afetou, direta ou indiretamente, a vida cultural das populações participantes do programa e como influenciou na gestão cultural dos municípios e da própria universidade.

A realização conjunta de duas avaliações poderia aparentar uma contradição, explica Aballay, pois enquanto a avaliação do processo olha adiante (as correções ou adequações), a do impacto olha para trás (se o projeto funcionou ou não) descobrindo as causas. Todavia, devido ao programa ter grande variedade de projetos com durações diferentes – alguns deles terminaram e podem se repetir, outros estavam em pleno processo de implementação e outros foram recém criados – a pesquisa optou por fazer as duas avaliações de forma simultânea, tentando abranger todas estas possibilidades.

Os indicadores para a avaliação do programa foram criados, segundo a autora, a partir dos próprios objetivos do programa²⁶. Os instrumentos trabalhados foram os seguintes:

- *Em relação ao programa em geral:*

Quantitativos:

- Quantidade de “nodos” (municípios) que integram o programa, total.
- Quantidade de municípios dentro do sistema da rede, por ano.

²⁶ Sintetizados nos subprogramas executados: a) capacitação e sensibilização de agentes culturais em localidades; b) formação de funcionários de cultura e; c) promoção e intercâmbio.

- Quantidade de municípios que realizam atividades, por ano.
- Quantidade de docentes a cargo das atividades.
- Quantidade de solicitações realizadas anualmente nas assembleias do programa e quantidade de demandas que realmente são atendidas.

Qualitativos:

- O que significou para o responsável de cultura do município pertencer ao PROCEDER.
 - *Em relação à sensibilização e a capacitação:*

Quantitativos:

- Quantidade de atividades realizadas, por ano.
- Quantidade de horas cátedras dadas, por ano.
- Quantidade de participantes, por ano.

Qualitativos:

- Avaliações dos participantes das oficinas de sensibilização e capacitação a partir dos questionários aplicados.
- Avaliação dos responsáveis de cultura e quais mudanças propõem a este subprograma a partir de entrevistas realizadas.
 - *Em relação às atividades de revalorização e intercâmbio*

Quantitativos:

- Quantidade de atividades de intercâmbio, por ano.
- Quantidade de participantes, por ano e por categoria.
- Quantidade de selecionados, por ano e por categoria.

Qualitativos:

- Avaliação dos responsáveis de cultura e que mudanças propõem a este subprograma a partir de entrevistas realizadas.
 - *O ponto de vista dos atores do Programa:*

Quantitativos e qualitativos:

Segundo Aballay, a coleta da informação se realizou através de entrevistas pessoais e questionários específicos para cada implicado. As entrevistas foram feitas com os funcionários de cultura das localidades. Os questionários foram aplicados aos participantes dos cursos e oficinas, aos docentes encarregados das atividades e ao Secretário de Extensão e Desenvolvimento da universidade. Do total de municípios que participaram, se tomaram sete

“casos testemunha” de localidades fundadoras do programa ou que se incorporaram nos primeiros anos e permanecem nele para analisar e interpretar todos os processos desenvolvidos nos últimos dez anos em relação ao programa. Focalizou-se nas seguintes questões:

- Percentagem de atividades do PROCEDER nos programas anuais dos municípios.
- Como incidem as atividades do programa na agenda da localidade.
- Qual é o impacto das atividades do PROCEDER nos participantes e nas localidades.
- Como avaliam os processos ou mudanças acontecidos na localidade relacionados ao programa.
- Se as atividades do PROCEDER potenciaram as categorias abordadas, geraram alguma mudança importante, se os artistas continuaram sua atividade expressiva, se se profissionalizaram.
- Se tem gerado novas oficinas culturais municipais nas localidades.
- Se os *oficinistas* são internos ou externos à localidade (grau de autonomia da localidade).
- Razões pelas quais foram suspensas as atividades solicitadas em assembléias do PROCEDER.
- Como financiaram as atividades do programa realizadas em cada localidade.

Finalmente, consideraram a opinião sobre o que faltou na programação do PROCEDER, o que deve ser modificado, excluído ou acrescentado e outras sugestões.

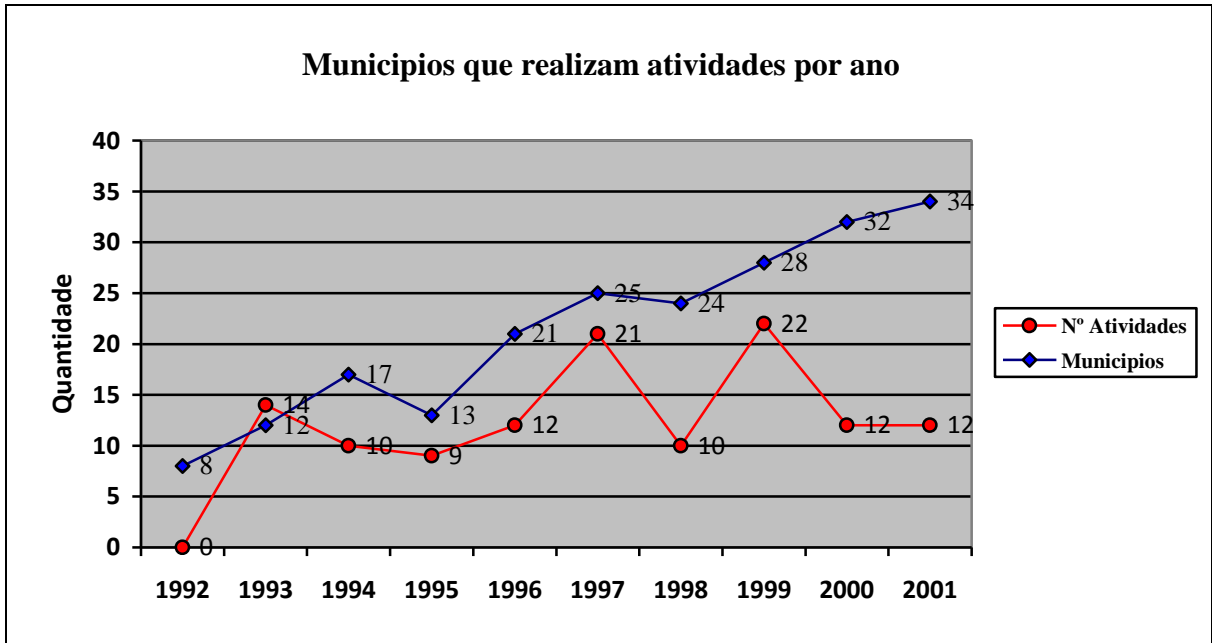
3.1.3 Resultados da avaliação de Aballay

Sobre o programa em geral

A província de Córdoba tem 426 localidades divididas em 26 departamentos. O PROCEDER trabalhou com um universo de 151 municípios dos nove departamentos localizados no centro-sul da província. A pesquisa constatou que a quantidade de municípios que atuaram como Nodos cresceu de oito, em 1992, até 34, em 2001. Em relação aos municípios que participam da Rede, eram 65 em 1994 e chegaram até 117, em 2001.

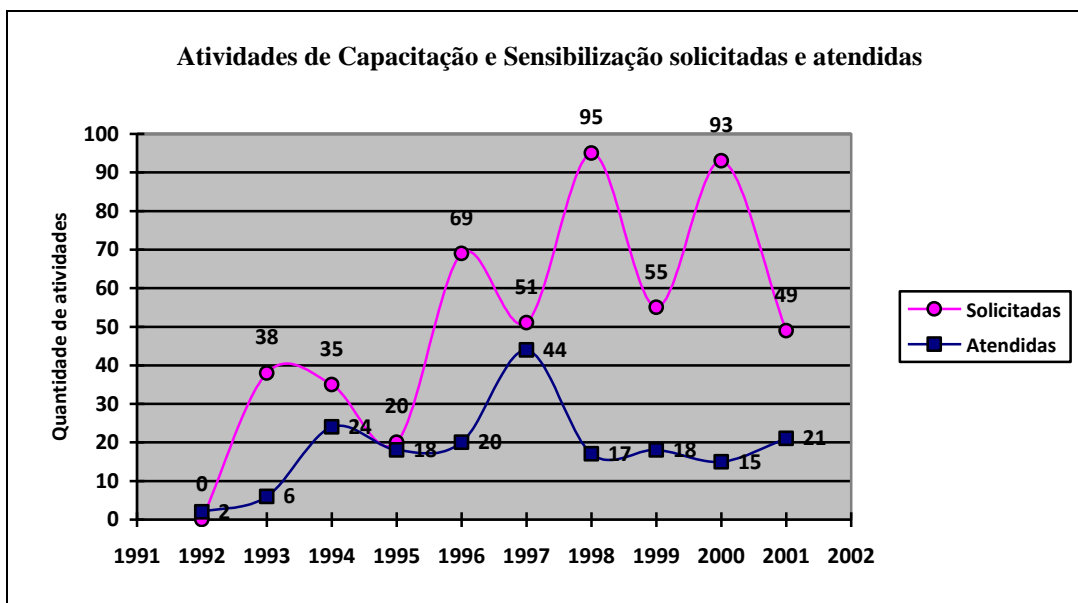
Outro dado interessante é a efetiva realização de atividades nos municípios Nodos. Por exemplo, em 1993 se realizaram 14 atividades nos 12 municípios Nodos até então participantes. A tendência dos anos seguintes, com algumas oscilações, foi de uma diminuição

das atividades realizadas nos Nodos, ainda que cada vez mais municípios somavam-se ao programa:



Fonte: Elaboração própria a partir do gráfico de Aballay (2009, p. 61).

Além disso, a pesquisa contabilizou a quantidade de solicitações feitas na Assembléia e quantas foram efetivamente atendidas. Os resultados demonstram que apenas em 1995 e 1997 a maioria das demandas foram atendidas; posteriormente, as demandas superaram às atividades realmente realizadas. Ainda assim, os municípios Nodos não desistiam de participar e, inclusive, aumentavam as localidades participantes:



Fonte: Elaboração própria a partir do gráfico de Aballay (2009, p. 63).

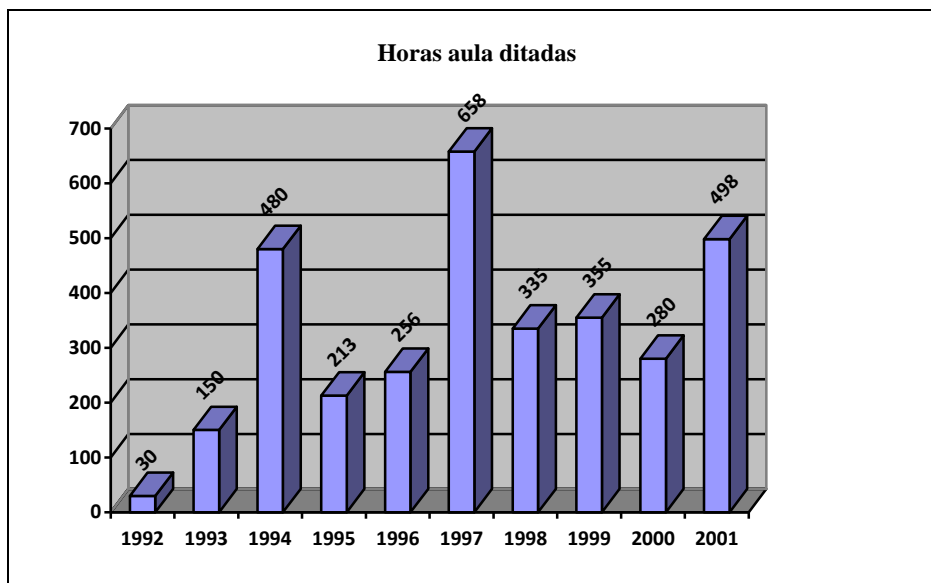
Tentando explicar a permanência dos municípios no programa, a equipe de Aballay recorre a dados qualitativos extraídos de entrevistas realizadas com funcionários de cultura municipais. A avaliadora transcreve diversas respostas à pergunta “O que significou para você, como responsável de cultura, pertencer ao PROCEDER?”, e infere, através das respostas, que o programa é valorizado porque rompe o isolamento dos gestores locais, é um espaço de capacitação, discussão e intercâmbio, favorece e fundamenta a criação de novas ações culturais, entre outros motivos.

Sobre os subprogramas específicos

a) capacitação e sensibilização de agentes culturais em localidades

Em relação aos resultados deste subprograma, se detalham a quantidade de atividades realizadas por ano e a quantidade de participantes, separados por faixa etária (adultos e crianças) e por tipo de atividade. O programa começou só com duas atividades, chegou a ter 44 ações culturais em 1997 e decaiu para 21, em 2001. Em relação aos participantes, as oscilações são maiores porque começou com 55 participantes, chegou a 4.933, em 1997, e terminou, em 2001, com 807. Isto fica mais claro quando Aballay analisa os destinatários por faixa etária, já que entre 1994 e 1997 foram criadas atividades específicas para crianças e adolescentes que tiveram uma assistência massiva, como no projeto “*Vamos al Concierto*” ou nas oficinas literárias para jovens, que não continuaram depois de 1997.

Um dado importante é que ao longo do tempo as atividades e os participantes diminuíram, as horas aula ditadas pela universidade tem outro comportamento e chegou a subir até o último ano analisado:



Fonte: Elaboração própria a partir do gráfico de Aballay (2009, p.74).

Neste sentido, o que acontece é que os participantes recebem uma carga horária maior, e que muito tem a ver com as atividades realizadas a partir de 1998 que eram, principalmente, de formação de formadores e de capacitação de funcionários de cultura. Este resultado é coerente com a quantidade de docentes envolvidos, que começa com cinco, chega a 16 em 1997 e se mantém em 26 nos últimos três anos analisados (1999, 2000 e 2001).

Finalmente, para avaliar o impacto das oficinas realizadas no marco do PROCEDER, se trabalha novamente com dados qualitativos obtidos através de questionários aplicados para os participantes de algumas oficinas ministradas. Aballay transcreveu várias opiniões dos participantes, e resumiu suas apreciações dizendo que, para eles, as oficinas foram dinâmicas, práticas e tiveram um bom clima de trabalho; a experiência foi enriquecedora, no sentido espiritual, criativo, de companheirismo; que foram espaços de criação, reflexão, cooperação, intercâmbio de vivências, onde se sentiram motivados, acompanhados e incentivados em suas atividades. Os participantes solicitaram, ainda, que o programa tivesse continuidade e incorporasse diversos níveis de capacitação, além de uma maior duração dos cursos.

b) formação de funcionários de cultura

Para realizar a avaliação deste subprograma, a equipe de Aballay aplicou 203 questionários na primeira fase da capacitação (2000-2001) e 51 questionários na segunda fase,

que não estava concluída no momento da avaliação (2001-2002). No texto da pesquisa, foram analisadas as expressões dos funcionários em relação à capacitação. Nos primeiros questionários aplicados, as expressões foram reduzidas a 50 categorias criadas a partir dos próprios depoimentos. Uma vez colocadas estas expressões nas categorias, foi analisado o percentual de opiniões positivas sobre o programa, e as negativas.

Os resultados obtidos foram que mais de 90% dos participantes tiveram opiniões muito positivas sobre a capacitação, e quase 60% perceberam que os conteúdos aprendidos eram ferramentas para trabalhar na gestão. Os comentários negativos, que não chegaram a 10%, estavam relacionados com o excesso de teoria nas aulas, os exemplos pouco práticos, a dinâmica e metodologia docente, e também reclamavam de maior tempo para intercâmbio e participação.

Os questionários da segunda fase foram trabalhados de forma diferente. Todos os participantes avaliados responderam que suas expectativas foram satisfeitas. Neste sentido, as respostas foram agrupadas em quatro categorias: expectativas superadas, expectativas satisfeitas, expectativas satisfeitas parcialmente e expectativas reformuladas. Segundo Aballay, quase todos os participantes que optaram por duas respostas afirmaram que suas expectativas foram superadas e reformuladas, ou satisfeita totalmente e reformuladas.

3.1.4 Análise da avaliação do PROCEDER

Desde o próprio título do livro, Aballay se dedica a um ambicioso objetivo: avaliar o desenvolvimento cultural. Propõe-se, ainda, a elaborar uma metodologia de avaliação de projetos de desenvolvimento cultural que pretende ser “útil para gestores, funcionários e fazedores culturais comprometidos com o desenvolvimento de suas localidades e regiões²⁷” (ABALLAY, 2009, p. 15, tradução nossa).

Aparentemente, tal proposta poderia servir como bússola para o objetivo desta dissertação: avaliar um programa cultural que visa o desenvolvimento regional da província de Entre Ríos. A pesquisa sobre o PROCEDER seria um excelente antecedente empírico de avaliação de uma política pública para o campo da cultura que visa ao desenvolvimento regional de outro território subnacional da Argentina, a província de Córdoba. Porém, em seguida, encontramos uma série de limitações tanto da natureza do programa cultural

²⁷ No original: “*El presente texto es un manual de Metodología de Evaluación de proyectos de desarrollo cultural que pretende ser útil para gestores, funcionarios y hacedores culturales comprometidos con el desarrollo de sus localidades y regiones*” (ABALLAY, 2009, p. 15).

avaliado, como das escolhas conceituais e dos instrumentos de pesquisa propostos pela autora, que dificultam uma simples transposição da metodologia de avaliação do PROCEDER para o *Programa Identidad Entrerriana*.

Em primeiro lugar, estamos falando de um programa que não é gerido pelo governo federal, tampouco pelo governo provincial ou municipal, mas por uma universidade pública regional, a *Universidad Nacional de Río Cuarto*, em conjunto com os municípios e comunas do sul da província de Córdoba. Não podemos desconhecer a natureza pública desta política cultural, mas devemos observar que não estamos frente a uma política cultural governamental tradicional. Podemos avaliar uma política pública gerida por uma universidade com os mesmos parâmetros com os quais avaliaríamos uma política cultural do governo? Quer dizer, estamos falando de entidades públicas distintas, o que se reflete na sua estrutura organizacional, na gestão orçamentária, na legitimidade e nas obrigações destas instituições, seja no marco jurídico como nas expectativas da própria população²⁸.

Por um lado, o texto se propõe a estabelecer um modelo de avaliação dos projetos culturais para o desenvolvimento. Todavia, este tipo de iniciativa tem suas particularidades. Em primeiro lugar, como vimos anteriormente, a natureza do gestor: se é uma empresa privada ou pública, se é um órgão do Estado ou do governo, se são comunidades, movimentos sociais ou membros de uma ONG, entre outros. Em segundo lugar – e relacionado com o anterior – a abrangência populacional. Quer dizer, quantas pessoas serão atingidas pelo programa cultural. Uma ONG que trabalha com arte e transformação social tem um impacto e abrangência distinta a de um programa de formação cultural de uma universidade que, por sua vez, tem grandes diferenças em relação a uma política cultural de uma empresa transnacional ou dos programas culturais do governo federal. As expectativas sobre o desenvolvimento que cada uma destas propostas podem trazer serão muito distintas e, claro, a avaliação delas deve contemplar tais diferenças.

²⁸ Isto também nos permite refletir sobre o papel e as obrigações da universidade diante da comunidade. Conversando informalmente com Silvia Aballay, ela comentou que fazia todo o sentido que a universidade tivesse um desempenho destacado no território e na região onde está inserida, porque essa é sua razão de ser. Quer dizer, para ela, a função das universidades regionais é contribuir diretamente para o desenvolvimento das localidades, atrelando inclusive seu próprio orçamento ao desempenho de programas de desenvolvimento regional nas atividades tradicionalmente denominadas como de extensão universitária. Podemos validar esta argumentação. Porém, quem estaria verdadeiramente obrigado a cumprir esse papel: a universidade ou o governo em suas diversas esferas? Acreditamos que a responsabilidade primária de garantir um mínimo de direitos culturais para a população está nos governos locais, provinciais ou da esfera federal, não podendo delegar essa responsabilidade à universidade.

Por outro lado, Aballay adverte desde o princípio que foi ela mesma que coordenou o programa nos doze anos de sua implementação; circunstância que pode ser, ao mesmo tempo, uma grande vantagem e um grande risco. José Márcio Barros²⁹ coloca esta disjuntiva da seguinte forma: como podemos utilizar a proximidade com a política cultural que será avaliada a favor da crítica e da objetividade?³⁰ Ainda questionando a necessidade de uma avaliação “objetiva”³¹, é possível perceber claramente qual é o ponto do pesquisador: é necessário um mínimo de afastamento crítico diante do fenômeno cultural a ser analisado, inclusive para diferenciar o que é conjuntural do que é mais permanente³².

Isso introduz outra dificuldade deste trabalho: o tempo transcorrido desde a finalização do programa até o momento da avaliação. A própria autora reconhece que, no momento da pesquisa, algumas ações tinham sido finalizadas e outras ainda estavam em desenvolvimento, o que justifica a realização de duas avaliações simultâneas: avaliação do processo e do impacto da política cultural. Mas isso não resolve o problema, principalmente quando se pretende estudar os efeitos do programa no desenvolvimento regional. Como percebê-lo somente a partir de alguns projetos já finalizados? Ou como distinguir que um determinado resultado se deve ao programa cultural e não a qualquer outro fator? Continuaremos estas reflexões em seguida, ao falarmos das dificuldades para “mensurar” o desenvolvimento cultural.

Além disso, há as limitações do próprio programa já que, como Aballay reconhece, não se pensou na avaliação no momento de sua criação. Ainda mais, o programa não foi planejado, surgindo a partir de demandas espontânea. A sua total sistematização somente ocorreu após sete anos.

Finalmente, como já colocamos brevemente, encontramos a dificuldade de operacionalizar o conceito de desenvolvimento cultural. O programa se insere em um paradigma de desenvolvimento regional integral e estratégico; contudo, como diferenciar o desenvolvimento cultural do resto do desenvolvimento regional? E como estabelecemos o “marco zero” ou momento anterior à intervenção e os efeitos posteriores com a mesma

²⁹ Pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) e da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

³⁰ BARROS, J. M., considerações da banca final da dissertação de mestrado de Sophia Rocha, Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade (IHAC/UFBA), março de 2011.

³¹ Ou, pelo menos, no sentido que tradicionalmente dá o paradigma do conhecimento científico positivista, onde se procura um conhecimento verdadeiro, neutro e objetivo tanto para as ciências “duras” como para as ciências sociais (VASILACHIS DE GIALDINO, 2003).

³² BARROS, J. M., op. cit.

metodologia ou com os mesmos indicadores? Muitas tentativas de avaliações empíricas naufragam neste ponto, dada a dificuldade de uma localidade possuir esses dados anteriores à aplicação da política cultural, acompanhar suas ações e trabalhar sistematicamente estas informações por um determinado período de tempo.

Anteriormente vimos, na avaliação do PROCEDER, um grande esforço de sistematização das informações em séries temporais, ponderando o aumento dos municípios participantes ao longo dos anos, as pessoas que se envolveram nas atividades, as horas aula dadas nos cursos, entre outras questões. Estas informações marcam uma tendência e permitem acompanhar as variações de algumas ações do programa, mas acreditamos que não sejam suficientes para avaliar o desenvolvimento cultural nos municípios, e dificilmente possam tomar-se como modelo analítico a ser utilizado em outras localidades.

Para continuar refletindo estas e outras questões sobre a avaliação das políticas culturais, analisaremos a seguir a pesquisa do IPEA coordenada por Frederico Barbosa e Herton Ellery Araújo (2010) sobre o programa Cultura Viva. Todavia, antes de descrever esta complexa experiência de avaliação cultural, falaremos brevemente sobre a pesquisa em andamento liderada por José Tasat (2009, 2010) da Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) onde se avaliam as políticas culturais dos governos locais do *conurbano bonaerense*³³ na província de Buenos Aires, Argentina. Ainda que neste caso não se trate de avaliar uma política cultural que visa ao desenvolvimento regional, o projeto da UNTREF propõe uma série de ferramentas metodológicas que podem ser úteis para avaliar o *Programa Identidad Entrerriana*.

3.2 Avaliação da política cultural dos governos locais na província de Buenos Aires

O projeto de pesquisa coordenado por José Tasat (2009, 2010) aborda a temática dos modelos e da governabilidade da gestão cultural local, partindo de um estudo comparado dos orçamentos aplicados nas políticas culturais dos municípios do conurbano bonaerense, com base em duas hipóteses:

- As áreas culturais dos estados locais constituem subjetividade em relação à sociedade de consumo, consumidores de intercâmbio de produtos, serviços e recursos;

³³ O conurbano bonaerense é a zona mais densamente povoada da Argentina. Inclui vários municípios da província de Buenos Aires que por sua proximidade e continuidade em relação à Cidade Autônoma de Buenos Aires formam parte do mesmo aglomerado urbano metropolitano, mas não estão dentro da mesma jurisdição institucional.

- A execução orçamentária condiciona e determina as concepções das políticas públicas nas áreas culturais dos governos locais (TASAT, 2009, p. 185, tradução nossa).

O trabalho contextualiza as políticas culturais locais no marco da globalização mundial, da reforma dos Estados nacionais e locais e do processo de democratização iniciado nos anos 80 na Argentina e na maioria dos países da América Latina. Para Tasat e sua equipe de pesquisa, os Estados já não representam os cidadãos e seus direitos, mas tentam satisfazer os requerimentos conjunturais de outra figura subjetiva: o consumidor. Segundo Lewkowicz (*apud* TASAT, 2010), a relação social já não se estabelece entre cidadãos que compartilham uma história comum, senão entre consumidores que intercambiam produtos.

O estudo entende política cultural municipal como ações desenvolvidas pelo estado local que tem um impacto direto no sistema de valores, nas tradições e nas crenças da sociedade, como também sobre os espaços de expressão e patrimônio da comunidade. Segundo os pesquisadores, as políticas culturais são a possibilidade de ampliar as expectativas e esperança dos cidadãos no marco de um entendimento coletivo.

Tal definição é interessante por vários motivos; por um lado, porque ao estabelecer que o campo de atuação das políticas culturais são os espaços de expressão e patrimônio (material e imaterial) da comunidade, todo ambiente de intercâmbio e de trocas simbólicas do município pode ser atingido pelos programas culturais. Por outro lado, porque entende que estas ações governamentais incidem nos valores, tradições e crenças da comunidade, isto é, na construção de sentido e nas representações que a população tem sobre seu território³⁴. Finalmente, porque ao entender que as políticas culturais são a possibilidade de ampliar as expectativas e esperanças dos cidadãos, estaríamos trabalhando muito perto da definição de desenvolvimento como liberdade proposta por Amartya Sen³⁵. Na medida em que possamos operacionalizar as representações e percepções da população atingida, estaríamos construindo um tipo de indicador do desenvolvimento diretamente relacionado com a implementação de políticas culturais.

A partir destas definições, os pesquisadores procuram reconhecer qual é a concepção de cultura e de política cultural que cada administração assume, como também identificar o ciclo de constituição desta política para compreender tanto o modelo adotado para a

³⁴ Devemos questionar minimamente aqui até que ponto as políticas culturais de um município podem atingir realmente todo o sistema de valores, tradições e crenças de uma determinada população. Daí a necessidade de uma pesquisa empírica que possa aportar maiores precisões sobre isto.

³⁵ Ver comentários sobre o pensamento de Amartya Sen no capítulo I desta dissertação.

efetivação de ações e programas no âmbito da cultura, quanto aos resultados esperados. O enfoque relaciona a história, a economia, a política e a construção do relato social como variáveis que intervêm nas políticas públicas culturais, levando a construção da identidade (sujeito, subjetividade e subjetivação) na tensão de reprodução e transformação do ambiente dado.

Queríamos destacar aqui a ênfase colocada na construção do sujeito das políticas culturais que, por sua vez, têm um impacto nas representações sobre a identidade territorial dos cidadãos envolvidos. Não se trata de pensar a população do município como um sujeito passivo, que só recebe e consome bens culturais dentro de um determinado cânone preestabelecido, mas de reconhecer que as políticas culturais trabalham com um sujeito ativo que está construindo permanentemente sua subjetividade, gerando diálogos, mas também tensões e conflitos no campo cultural. Neste sentido, os programas culturais públicos podem contribuir para a reprodução de um determinado sistema simbólico já sedimentado ou lutar para transformá-lo³⁶.

Contudo, qual o interesse dos pesquisadores em trabalhar isto com os governos locais? Tasat explica que a construção e o fortalecimento progressivo e coletivo das instituições da democracia se vincula de maneira direta com o fazer das áreas de cultura dos governos locais, que são os que apresentam melhores capacidades institucionais para favorecer a participação cidadã e o acesso à cultura. Mas, qual seria o fundamento desta afirmação? Isaura Botelho (2001) nos oferece algumas argumentações neste sentido.

A pesquisadora paulista assevera que para atingir a cultura no plano cotidiano – isto é, do ponto de vista antropológico³⁷ – que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, é necessária, por sua própria natureza, uma ação privilegiadamente municipal: “[...] a ação sociocultural é, em sua essência, ação micro que tem no município a instância administrativa mais próxima desse fazer cultural” (BOTELHO, 2001, p. 75). A estudiosa acredita que esta deveria ser uma preocupação de todas as esferas administrativas, mas o distanciamento que o Estado e a Federação têm da vida efetiva do cidadão não facilita ações diretas. Isto, argumenta, não significa que não possam existir, já que os níveis administrativos

³⁶ Retomando a definição clássica de políticas culturais de Garcia Canelini (1987), que analisaremos no capítulo 4, quando fala que estas procuram satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social (no original: “... *satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social*”) (p. 26).

³⁷ As dimensões da cultura foram propostas pelo sociólogo chileno José Joaquín Brunner em 1993, mais tarde sistematizadas e retrabalhadas por Botelho (2001).

mais altos legitimam politicamente estas ações e podem participar através de parcerias com o nível local.

No Brasil, afirma a autora, há bons exemplos de políticas democráticas desencadeadas por governos municipais, sendo o alvo destas políticas culturais a qualidade de vida da população. Este comprometimento ampliou a visibilidade da área cultural na maioria destas gestões, mas não significa que tenha havido ganhos de natureza propriamente cultural, como tampouco garantias de que esses governos tenham incorporado a área cultural como pressuposto das demais esferas de governo. Ainda assim, Botelho entende que a proximidade, indiscutivelmente maior, dos governos municipais do viver e do fazer cotidiano dos seus habitantes, permite que sejam mais susceptíveis às demandas e pressões da população.

Por sua parte, Tasat acredita que nas últimas décadas, a gestão municipal tem ocupado uma parte importante na agenda de discussão sobre políticas públicas. Sendo assim, muitos governos municipais têm assumido maiores responsabilidades: criando e hierarquizando as áreas culturais, empreendendo programas de ação cultural e avançado na definição de políticas culturais vinculadas à democracia e aos direitos culturais. Porém, os estudos e pesquisas sobre a política cultural local, diferente de outras temáticas dentro das políticas setoriais dos municípios, ainda é escasso (TASAT, 2010).

Finalmente, o pesquisador argentino e sua equipe afirmam que no campo das políticas públicas, as ações dos estados locais se configuram como um triângulo de governo cujos vértices estão dados pelo projeto de governo, a capacidade de governar e a governabilidade. Explicam que o projeto de governo é a intencionalidade que imprime o sistema político hegemônico através do sucesso obtido nas eleições. As capacidades são os atributos, recursos materiais e figurativos, que contêm os modelos de gestão do governo. E a governabilidade é a tensão entre a intencionalidade do projeto e viabilidade de sua realização nos horizontes de uma demanda organizada da comunidade.

3.2.1 Instrumentos de relevamento e protocolo da pesquisa avaliativa

Para selecionar os municípios a serem pesquisados, foram estabelecidos como critérios a existência de uma área institucional cujas funções estivessem orientadas à execução de políticas culturais com categoria de direção ou superior, uma determinada quantidade de habitantes e a localização geográfica (TASAT, 2009). Em uma segunda instância, foram feitas entrevistas em profundidade com funcionários municipais das áreas de cultura; foram consideradas as informações secundárias disponíveis na localidade sobre a trajetória, estrutura institucional, recursos e sistematização das atividades culturais desenvolvidas; foram

analisados, comparativamente, os orçamentos municipais destinados à cultura; foram feitas observações territoriais e se trabalhou com grupos focais compostos por destinatários das políticas culturais.

As entrevistas em profundidade se desenvolveram a partir de um questionário aberto e flexível aplicado a funcionários da área cultural dos municípios, com o intuito de obter informação sobre a perspectiva e orientação da política cultural dos governos locais.

A análise da informação secundária incluiu o levantamento e análise da produção institucional e normativa vigente que atendeu às características dos conceitos, recursos e instituições envolvidas nas políticas culturais dos municípios selecionados.

A observação institucional e o registro de intervenções consistiram na participação de um ou dois membros da equipe de pesquisa nas atividades culturais regulares ou eventuais desenvolvidas pelo município. Isto permite descrever, compreender e explicar o funcionamento real das políticas implementadas na área da cultura.

Os grupos focais são uma forma de entrevista grupal que, neste caso, trabalham sobre as motivações para participar das atividades culturais do município e das percepções sobre as propostas que oferece. Para isso, se reuniram grupos de doze participantes de distintas atividades em um espaço adequando para tal fim.

Para realizar a operacionalização das variáveis, a pesquisa trabalhou principalmente com três indicadores:

a) Concepção da cultura e das políticas culturais

- O que entendem os funcionários e responsáveis das áreas vinculadas com a política cultural do município por cultura e por políticas culturais.
- Conceito e alcance da política cultural do município.

b) Orçamento

- Orçamento da área de cultura.
- Percentagem do orçamento destinado à cultura em relação ao orçamento total do município.
- Crescimento absoluto do orçamento da área da cultura.
- Índice de crescimento relativo.
- Gasto público para a cultura por habitantes.

c) Recursos da área cultural do município

- Recursos humanos: quantidade, perfil profissional, antiguidade, formação.
- Recursos físicos: centros culturais, bibliotecas, entre outros.
- Recursos organizacionais: organização da área de cultura, hierarquia, trajetória.
- Instrumentos de gestão: planificação, sistematização, ferramentas de avaliação e seguimento.

Como a avaliação da UNTREF tem como objetivo comparar as políticas culturais de distintos municípios, os pesquisadores se propuseram a criar um protocolo de pesquisa sistematizado para ser aplicado nos diversos territórios locais. Este protocolo significa basicamente a identificação dos passos e instrumentos a serem utilizados nos distintos momentos da investigação: apresentação nos municípios, aplicação de metodologias qualitativas (entrevistas, grupos focais e observações institucionais), levantamento da informação secundária (orçamento, normativa, material de difusão), análise e integração desta informação e elaboração de informes.

O protocolo acrescentou nos últimos municípios avaliados uma série de ações realizadas pelos denominados “*territorialistas*”, entrevistadores e coordenadores dos grupos focais que estabelecem uma relação contínua com os atores envolvidos nas políticas culturais. A sistematização e análise incluem também, segundo os pesquisadores, um trabalho etnográfico que permita identificar tendências gerais da política cultural nos governos locais como também tratar as particularidades próprias de cada localidade.

3.2.2 Resultados da avaliação da UNTREF

Colocaremos brevemente alguns resultados da pesquisa da UNTREF:

a) Institucionalidade:

A intervenção dos governos locais no campo da cultura tem conseguido uma diferenciação em relação a outras políticas setoriais – às quais estavam geralmente subordinadas. Porém, a política cultural local não tem alcançado o mesmo grau de consolidação institucional atingido em educação ou em saúde.

a) Abrangência das políticas culturais:

As ações realizadas pelos municípios se concentram em oferecer serviços culturais vinculados com a formação artística – oficinas, escolas e institutos -; com a produção de eventos e espetáculos – recitais, festivais, obras de teatro – e com o cuidado do patrimônio cultural.

b) Estrutura orçamentária dos municípios:

Um dos resultados mais interessantes desta pesquisa é a comparação que se estabelece entre os gastos estatais para a cultura das diversas esferas de governo na Argentina (nacional, provincial e municipal). O Estado Nacional destina, em média, 0,1% do orçamento para a cultura (10 vezes menos do recomendado pela UNESCO). Ainda assim, chama a atenção que a província de Buenos Aires destina uma porcentagem maior – 0,35% em média – e os

municípios analisados mais ainda. Em 2008, o município de Florencio Varela destinou, em termos relativos, 26 vezes mais orçamento para a cultura que a nível nacional:

	% do orçamento sobre o total				Gasto por habitante			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Gov. Federal	0,09	0,1	0,1	0,11	1,94	2,61	3,46	4,87
Prov. Bs. As.	0,37	0,35	0,35	0,38	5,28	5,68	7,09	9,51
F. Varela	1,28	1,56	1,9	2,61	2,45	3,55	5,12	8,86
Moreno	S/D	S/D	1,76	1,07	S/D	S/D	4,92	3,9
Tigre	S/D	1,37	0,93	0,51	S/D	9,31	7,34	4,65

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro de TASAT (2010, p. 67).

A equipe também analisou, como vemos no quadro acima, o gasto por habitante dos três níveis de governo. Aqui as oscilações são menores, mas continuam sendo significativas.

c) Entrevistas com funcionários municipais:

Os funcionários consultados apontaram o Estado como responsável por garantir os direitos culturais e como definidor do conteúdo das políticas culturais, ao invés do mercado. Neste sentido, as definições dos responsáveis de cultura dos municípios estão em sintonia com os documentos elaborados pela UNESCO nos últimos anos.

Sobre o conceito de cultura, os entrevistados a definem como um “todo”, no sentido antropológico, que abrange não só as diversas práticas e formas de expressão, mas também como o sistema econômico e social de uma sociedade. A democratização da cultura também aparece nos relatos, outorgando importância à participação e às possibilidades de acesso para todos os setores da população.

d) Grupos focais:

Os participantes entrevistados valorizaram as políticas culturais, acreditando que estas ações e programas culturais melhoram a imagem do município. Criticaram as condições edilícias e a infraestrutura, como também os materiais disponíveis para os cursos e oficinas. Além disso, demandaram que a cultura não fosse considerada um produto de consumo, mas um direito cidadão que o município deve garantir.

Solicitaram, ainda, mais difusão das atividades do município para toda a comunidade e mais carga horária para as atividades oferecidas. Em adição a isso, exigiram uma

profissionalização e formalização dos espaços de aprendizagem – planificação, divisão por níveis e avaliação do conteúdo dado – e maior periodicidade e difusão das mostras.

Finalmente, Tasat e sua equipe destacam a categorização emergente dos grupos focais em relação às demandas nas políticas culturais locais: como ateliê, como clínica e como provedoria. Como ateliê quando, por exemplo, as demandas ou as políticas se relacionam com a capacidade artística e criativa das pessoas. Como clínica quando os espaços e atividades culturais locais funcionam como terapia para ajudar pessoas a saírem de uma depressão, melhorar as relações interpessoais, ou a se valorizarem e liberarem tensões cotidianas, etc. E, finalmente, como provedoria, quando oferece determinados recursos e materiais culturais para a comunidade, desde horas aula para alguma oficina, material de leitura, equipe de som, espaços para realizar espetáculos públicos, etc.

3.2.3 Comentários sobre a metodologia da UNTREF

Nesta avaliação empírica aplicada em outro território subnacional da Argentina, a província de Buenos Aires, focalizada desta vez nos governos locais, não se analisa nenhuma política cultural específica, mas o marco geral dos programas desenvolvidos pelos municípios.

Destacamos o esforço dos pesquisadores em conseguir dados empíricos e confiáveis sobre o orçamento público para a pasta da cultura, mas poderíamos questionar até que ponto esse indicador “determina” as concepções de políticas culturais dos municípios. O gasto público cultural é sem dúvida fundamental para conhecer as prioridades do governo local, mas nada diz sobre a própria gestão desses recursos ou do que a população local percebe em relação aos investimentos públicos culturais.

Além disso, ressaltamos a postura teórica de modificar a figura dos “beneficiários” da política cultural para destinatários, com o intuito de reconhecer os sujeitos ativos, como cidadãos, e não como simples consumidores. Porém, essa divisão pode nos levar a uma visão equivocada e muito simplista da realidade cultural e particularmente da gestão cultural local. Não estamos dizendo que seja o caso da pesquisa da UNTREF, mas uma separação taxativa entre cidadãos e consumidores, pensando na divisão clássica do século XIX entre Estado e sociedade civil como entes autônomos e diferenciados, seria como mínimo um erro grave na compreensão dos diversos papéis e relações que existem entre o poder público, as comunidades e as empresas locais e transnacionais, entre outros atores.

Pensemos, senão, quem são os parceiros do governo local? Jamais trabalha com empresas ou membros de ONG? Nunca realiza ações para fortalecer, por exemplo, um

mercado cultural local? E neste sentido, não estaria criando consumidores culturais? E necessariamente estaria indo contra os interesses dos cidadãos?

A outra questão a colocar é se são somente as políticas culturais locais as que influenciam no sistema de valores, tradições e crenças da comunidade. Primeiro porque se entendemos a cultura desde essa perspectiva abrangente, também denominada antropológica, a totalidade das políticas públicas teriam uma influência sobre esses aspectos. Além disso, fora do governo e do aparelho estatal local, provincial ou federal, encontramos as empresas transnacionais, as ONG, as indústrias culturais e diversos atores que também tem ingerência nas representações simbólicas da população.

Sem nenhuma pretensão de encerrar estas discussões, seguiremos com a experiência de avaliação realizada pelo IPEA sobre o programa Cultura Viva.

3.3 Cultura Viva: avaliação do IPEA

A avaliação realizada pelo IPEA sobre o programa Cultura Viva é completamente distinta e desigual das pesquisas anteriores, tendo em vista que o PROCEDER é gerido por uma universidade regional federal – em conjunto com diversos municípios – e foi desenvolvido na província de Córdoba, território subnacional da Argentina; a pesquisa coordenada por José Tasat (2009, 2010) e sua equipe da UNTREF trabalha com as políticas culturais dos governos locais da província de Buenos Aires, também na Argentina; e o programa Cultura Viva, por sua vez, é executado a nível nacional pelo governo federal do Brasil, através do Ministério da Cultura (MinC). Além disso, a estrutura e orçamento que tiveram tanto Aballay como Tasat para realizar as suas pesquisas são completamente distintas da infraestrutura e dos recursos humanos e econômicos do IPEA, um dos institutos de pesquisa mais importantes do Brasil.

Fazemos estas considerações para explicitar as diferenças que existem nas equipes de pesquisa, nas políticas culturais que estão sendo avaliadas e nos distintos níveis territoriais abarcados (local, provincial ou federal). Contudo, é importante frisar que não estamos tentando fazer um estudo comparativo entre estas avaliações; o que procuramos é compreender a lógica das mesmas, analisando quais ferramentas metodológicas propõem para avaliar as políticas públicas para a área da cultura que visam o desenvolvimento.

O programa arte, educação e cidadania – Cultura Viva-, como colocamos anteriormente, é uma política pública cultural gerida pelo governo federal do Brasil. Os avaliadores do IPEA afirmam que as políticas culturais federais se organizam em programas referentes a problemas, tentando enfrentá-los, resolvê-los ou minimizá-los. Neste sentido, o

programa Cultura Viva procura apoiar, valorizar e dinamizar as culturas tradicionais e comunitárias, promovendo também a sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural (BARBOSA; ARAÚJO, 2010).

A unidade estruturante e ação prioritária do Programa Cultura Viva são os pontos de cultura, que articulam todas as demais ações. Os pontos de cultura são iniciativas da sociedade civil, selecionadas pelo MinC através de edital público, onde existem processos relacionados com a vivência da cultura, a criação e a experiência artística. Uma comissão avalia e escolhe os projetos apresentados na convocatória pública. Uma vez selecionados, se estabelece um convênio para repasse de recursos, e os pontos se tornam responsáveis por fortalecer e articular as ações já existentes nas suas comunidades (BARBOSA; ARAÚJO, 2010).

Segundo os pesquisadores, os pontos são um espaço público onde se realizam ações de sociabilidade e aprendizado, promovendo o diálogo e entendimento entre diferentes. Não existe um modelo único para os pontos, seja nas instalações físicas, de programação ou atividades. O que têm em comum é a transversalidade da cultura e a gestão partilhada entre poder público e a comunidade.

Até 2010, os pontos recebiam R\$ 60 mil por ano, divididos em parcelas semestrais e que podem ser renovadas por três anos. Além de investir segundo a proposta do projeto selecionado, os pontos utilizam parte da primeira parcela – R\$ 20 mil – para comprar um equipamento básico multimídia em software livre que tem microcomputador, um ministúdio para gravação de CD, câmera digital e outros materiais que sejam de importância para os pontos de cultura³⁸.

A equipe de Barbosa e Araújo reconhece que toda política pública envolve diversas instâncias organizacionais (Estado, mercados e comunidades), e que a avaliação pretende observar a capacidade de coordenar e propiciar articulações políticas entre os múltiplos agentes culturais para que possam atingir seus objetivos. Contudo, a ênfase recai sobre o poder público federal, o MinC, já que este:

[...] exerce certa governabilidade sobre recursos estratégicos e sobre os pontos de cultura, constituídos na forma da instância organizacional comunitária (ou da sociedade civil), realizadora de ações e dinamizadora dos circuitos culturais (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 13).

³⁸ Esta iniciativa está integrada a uma das ações do programa Cultura Viva, a Cultura Digital.

Por outro lado, asseguram que para delimitar o espaço de ação das políticas culturais não é necessária uma definição de cultura, pois isso seria uma mera formalidade que não contemplaria as múltiplas dificuldades e usos conferidos ao conceito na etapa de aplicação e execução destes programas. No entanto, sublinham a importância da delimitação do campo de atuação das políticas culturais e das intenções das mesmas. Na avaliação do programa Cultura Viva, o objeto das políticas culturais é constituído pelos circuitos culturais:

[...] as unidades de análise das políticas culturais devem se relacionar à capacidade de incentivar, multiplicar, consolidar e reconhecer circuitos culturais, articulando-os e coordenando-os em diferentes escalas. Os sujeitos destes verbos são as instâncias organizacionais (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 12).

Reinterpretando o pensamento de J.J. Brunner (*apud* BARBOSA; ARAÚJO, 2010), afirmam que os circuitos culturais envolveriam um fluxo de eventos articulados que inclui:

[...] produção, transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento), realizadas por agentes culturais (do teatro, dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular etc.) e articuladas por formas de organização social (administração pública, mercado e comunidade) (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 13).

Nesses circuitos se regula o sistema de comunicação entre agentes culturais e instituições, produzindo regras e trocas monetárias ou simbólicas. Essa comunicação deve ser entendida como um processo de coordenação do fluxo das ações e informações. Segundo a complexidade e diversidade dos circuitos culturais, serão necessárias múltiplas ações de políticas culturais “cada uma delas com desenhos e formas de ação específicas, a par de arranjos institucionais variados” (BARBOSA, ARAÚJO, 2010, p. 13).

Sendo assim, os pesquisadores do IPEA afirmam que a questão central da avaliação de políticas públicas para o campo da cultura, que envolve padrões de ação, coordenação e comunicação entre os agentes, é conhecer a qualidade desses padrões de comunicação.

3.3.1 Metodologia de avaliação do programa Cultura Viva

A avaliação do programa Cultura Viva foi realizada com os seguintes instrumentos:

- Modelo Lógico (ML), que propiciou reconstruir a lógica do programa e as expectativas que o acompanharam;
- Questionário aplicado *in loco* aos coordenadores dos pontos de cultura, que permitiu aos avaliadores caracterizar os pontos de cultura, realizar observações e aprofundar algumas questões com os próprios coordenadores e;
- Grupo focal, que ajudou na reconstituição das visitas de campos e das percepções que estas deixaram nos entrevistadores.

Segundo o texto do IPEA, as formas de conceber as avaliações de políticas públicas contêm muitos pontos em comum. Geralmente se voltam para o processo de tomada de decisões, que pressupõem uma racionalidade, e que têm como referência o conjunto integrado do ciclo de amadurecimento das políticas ou programas. Ainda para as avaliações parciais, existe um momento metodológico que constrói o modelo de relações e explicações propostas pelos enunciados do programa. Alguns destes elementos conceituais e a posição de avaliação do programa Cultura Viva estão sintetizados no seguinte quadro:

Critério de classificação	Tipo ou modelo	Posição da avaliação do programa Cultura Viva
Função ou finalidade	Formativa Somativa	A avaliação é formativa
Momento em que se realiza	Ex-ante Durante Ex-post	O momento da avaliação ocorre durante o processo de maturação
Aspectos a serem avaliados	Necessidades Planejamento Gestão Empenho Opinião Objetivos e metas Resultados Impactos	Capacidades de coordenação e realização da instância organizativa estatal e empenho (cobertura); Características da instância organizativa da comunidade, suas necessidades, existência de planejamento, características de gestão e opinião sobre o programa. Reflexão sobre a realização de objetivos, metas, resultados, impacto.

A posição do ator que realiza a avaliação	Interna Externa Autoavaliação mista	A posição é mista, com a presença da voz de diferentes atores o processo de avaliação.
---	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro dos pesquisadores do IPEA (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 28).

A função de avaliação formativa tem como meta analisar e aprimorar o conjunto de ações realizada por um determinado programa, com o intuito de gerar um processo de aperfeiçoamento contínuo do mesmo. Em relação à função somativa, se relaciona os objetivos pretendidos do programa com os resultados atingidos, avaliando o sucesso e adequação das ações realizadas³⁹.

A partir de todas estas ferramentas metodológicas e analíticas, os autores definem qual é o principal objetivo da pesquisa avaliativa do programa Cultura Viva: fornecer informações relevantes para compreender o funcionamento dos pontos de cultura e suas relações com o Estado, em especial com o MinC e com outros agentes culturais e sociais.

Além disso, buscam entender claramente o conjunto de ações que envolvem o programa e seus objetivos. Isto, segundo os avaliadores, permitiria corrigir o curso de ações com base no diagnóstico relativamente preciso de problemas processuais e de desempenho, viabilizando o aprofundamento, expansão ou incremento das ações.

Finalmente, desenvolveram indicadores para o acompanhamento da consolidação e do desempenho das ações do programa, ao menos em alguns dos seus elementos constitutivos.

3.3.2 Como avaliar o desenvolvimento cultural?

Os autores trabalham como uma concepção bem ampla de desenvolvimento e se preocupam em definir o que eles entendem por desenvolvimento cultural:

- *desenvolvimento* é o conjunto de transformações socioeconômicas, políticas e culturais que possibilitam o bem-estar social, a sua expressão em diferentes modos de vida e formas participativas de organização política; e

³⁹ A função formativa ou somativa da avaliação lembra muito aos modelos de avaliação de processo e de impacto que vimos anteriormente na pesquisa de Aballay (2009).

• *desenvolvimento cultural* é o conjunto de transformações que permitem a ampliação das atividades culturais, da interculturalidade e do reconhecimento da diversidade (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 17, grifos dos autores!).

No livro não fica explícito qual seria o indicador de desenvolvimento cultural. Embora o IPEA tenha anunciado recentemente a criação de um indicador de desenvolvimento cultural – o IDECULT- até o momento desta pesquisa não temos informações suficientes sobre esse indicador e sua operacionalidade⁴⁰. Os seguintes são os indicadores propostos pelo IPEA para avaliar os pontos de cultura:

1) *Indicadores de esforço*

- N° de pessoas que trabalham permanentemente no ponto
- N° de voluntários
- N° de remunerados
- Freqüentadores habituais dos pontos
- Freqüentadores habituais ligados à comunidade
- Freqüentadores esporádicos

2) *Indicador de infraestrutura*

- N° de espaços em situação precária

3) *Indicadores de acessibilidade*

- N° de pontos com problemas de acesso ao público em geral
- N° de pontos com problemas de acesso ao portador de necessidades especiais

4) *Indicadores de sustentabilidade*

- Fonte principal – MinC
- N° de pontos com outros parceiros financeiros
- N° de pontos que mantêm relação estável com outras instituições
- N° de pontos com atraso de repasse
- Tempo de atuação (superior a cinco anos entre respondentes)

5) *Indicadores de participação*

- N° de pontos com planejamento
- N° de pontos com participação da comunidade no planejamento

6) *Indicador de inclusão econômica*

- N° de pontos que geram renda para os participantes

⁴⁰ Entrevista com Frederico Barbosa realizada em Agosto de 2009 pelo Blog Acesso, disponível no endereço: <http://www.blogacesso.com.br/?p=147>. Acesso em: 29 de abril de 2011.

No caso da pesquisa do IPEA, os dados foram trabalhados com valores absolutos, médias e percentuais.

3.3.3 Avaliação de políticas culturais, democracia e desenvolvimento cultural

Como explicam os autores, quando se trata de avaliar programas culturais, encontramos dificuldades de diversos tipos, entre elas a delimitação do objeto das políticas e da natureza dos processos e dos objetivos a serem avaliados. Daí vem o dilema existencial de nosso campo de estudos: o que é fazer política cultural? Para eles, isso não é uma pergunta retórica. O que se tenta especificar são os desenhos e dinamismos particulares das políticas culturais quando comparadas a outras, onde os objetos e objetivos são mais padronizados, homogêneos e claramente definidos. Ao estabelecer o que é fazer política no espaço da cultura, se delimita o objetivo do trabalho, que é “avaliar uma determinada ação pública relacionada à cultura, não à arte, ao fazer estético ou às experiências singulares ou individualizadas do fazer cultural” (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 12).

A pesquisa afirma que existem confusões e críticas a respeito da cultura como objeto de política. Por um lado, aqueles que acreditam que a cultura não deve nem pode ser administrada ou planejada, muito menos pelo Estado. Além disso – que os autores não colocam, mas que também aparece com frequência – está a crítica às tentativas de mensurar ou “fazer os números” da cultura. A razão destas confusões pode ser encontrada na ideia que a cultura deve ter autonomia em relação ao campo administrativo (particularmente estatal), aos mercados e ao cotidiano das comunidades, quando são tradicionais e pouco permeáveis à criatividade (BARBOSA; ARAÚJO, 2010).

Mas, porque o Estado teria que intervir com políticas no campo cultural? Para os pesquisadores do IPEA, o objetivo principal das políticas culturais relaciona-se com a democracia política e social. Segundo eles:

No caso do programa Cultura Viva, visa garantir direitos culturais e construir a democracia cultural. Ele atua estimulando os fluxos culturais de associações culturais periféricas e comunitárias que não receberiam apoio público nem visibilidade sem políticas deste tipo (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 14).

O texto afirma que a democracia cultural não é um direito ao acesso ou recepção de obras de arte, tampouco direito à informação e formação, sequer como direito à produção ou acesso aos recursos que a permitam, ou ainda direito à dignidade e à legitimidade das diversas formas de expressão e de vida cultural; a democracia cultural deve ser vista como o conjunto destes elementos.

Neste sentido, as políticas culturais não teriam uma finalidade em si, mas seriam meios para atingir processos e valores mais amplos ligados ao desenvolvimento social. Sendo assim, a democracia cultural seria o conjunto de eventos que envolvem distribuições de bens, de oportunidades, de participação tanto do processo criativo como das decisões, e que se irradia para os processos contínuos de desenvolvimento:

Ela significa crescente melhoria das condições de vida e reconhecimento de que formas alternativas de vida e cultura devem ser consideradas em sua dignidade, inclusive por contribuírem para o desenvolvimento e para o convívio e interação dos diferentes, ou para a interculturalidade (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 15, grifado original).

Retomando as discussões sobre cultura e desenvolvimento trabalhadas no capítulo I, podemos pensar em como as políticas culturais podem utilizar a cultura como um meio ou como o fim do desenvolvimento. Em uma perspectiva economicista, as políticas culturais deveriam contribuir para o crescimento econômico e o PIB seria uma forma de mensurar esse desenvolvimento. Uma perspectiva mais ampla, como a noção de desenvolvimento humano utilizada pelo PNUD, entenderia as políticas culturais como meios para alcançar o desenvolvimento econômico e social, sendo o IDH a forma mais adequada de avaliar a melhora na qualidade de vida⁴¹. A argumentação dos pesquisadores do IPEA pareceria ir nesta última linha de pensamento. Todavia, quando eles introduzem o conceito de democracia cultural como uma ponte entre as políticas culturais e o desenvolvimento, ficariam mais perto da argumentação que entende a cultura como parte dos fins do desenvolvimento.

Como a pesquisa estabelece que a unidade de análise das políticas culturais são os circuitos culturais, a questão está em ver como se relacionam estes conceitos com a democracia cultural e o desenvolvimento cultural. Sendo assim, podemos observar no texto algumas orientações sobre a fundamentação teórica da relação entre políticas culturais, democracia cultural e desenvolvimento. As premissas do raciocínio seriam as seguintes:

- As políticas culturais não são um fim em si mesmo, mas meios para alcançar um fim maior.
- O objeto das políticas culturais são os circuitos culturais, que por sua vez fortalecem e expandem a democracia cultural.
- A democracia cultural permite um maior desenvolvimento cultural.

⁴¹ Lembremos que o IDH não utiliza nenhum indicador cultural. Este indicador avalia três dimensões básicas: saúde, educação e crescimento econômico. Para estimar a primeira, utiliza a esperança de vida; para a segunda, a alfabetização e a matrícula nas escolas; para a terceira, o PIB per capita.

A hipótese que pretende demonstrar o IPEA seria que as políticas culturais trabalham com os circuitos culturais para fortalecer e expandir a democracia cultural, visando uma melhoria na qualidade de vida e maior desenvolvimento cultural. As adjetivações poderiam parecer um pouco tautológicas (políticas culturais, circuitos culturais, democracia cultural e desenvolvimento cultural), mas o IPEA define claramente cada um destes conceitos e suas relações propondo indicadores concretos⁴².

Por outro lado, a avaliação do programa Cultura Viva extrai as propostas teóricas e metodológicas da avaliação de políticas públicas, ainda que reconheça as limitações das teorias mais tradicionais da administração e do enfoque jurídico. Por que essa diferença? A respeito da avaliação tradicional das políticas públicas, encontramos o enfoque jurídico ou legalista e o enfoque formalista da administração, que não dá conta da complexidade das políticas públicas atuais e particularmente aquelas que atuam no campo da cultura. Estas perspectivas que trabalham com normas jurídicas abstratas e impessoais, que oferecem padrões de controle das ações públicas, que não reconhecem contextos de atuação cambiantes e não padronizados são claramente insuficientes para analisar os programas culturais atuais. As políticas públicas atuais se enfrentam “com situações singulares e com incertezas decorrentes da presença de muitos agentes com objetivos contraditórios, conflitantes, e mesmo antagônicos” (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 26).

Segundo os pesquisadores, as políticas públicas para a área da cultura são muito complexas, seu campo de atuação é flutuante, existem indefinições tanto dos sentidos exatos dos objetivos a serem atingidos, como dos meios utilizados. Com este panorama, os agentes administrativos têm profundas debilidades para implementá-las, assim como para avaliá-las, porque não existem padrões uniformes de comportamento. Muito pelo contrário, acontecem contradições recorrentemente e diversos interesses em conflito.

Finalmente, os modelos de controle e análises formais são insuficientes para avaliar os processos empíricos das políticas públicas em geral e particularmente daquelas para o campo da cultura. Neste sentido, os autores recomendam que:

[...] a análise da estruturação das políticas se dá caso a caso, não havendo padrões *a priori* ou formais, sendo a definição apenas típico-ideal, ou seja, deve ser acrescida de descrições empíricas e históricas (BARBOSA; ARAÚJO, 2010, p. 23).

⁴² Além disso, poucos criticariam uma política econômica que visa o desenvolvimento econômico por tautológica. A questão está em saber que política cultural se propõe e para que tipo de desenvolvimento.

Uma vez analisados diversos modelos e estudos empíricos que avaliam políticas culturais, tentaremos realizar no capítulo final desta dissertação a avaliação do Programa Identidad Entrerriana.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA IDENTIDAD ENTRERRIANA

Uma vez que analisamos as relações (e tensões) entre cultura e desenvolvimento, que descrevemos diversas experiências e práxis nos interiores do Brasil e da Argentina sobre políticas culturais para o desenvolvimento regional, e que nos debruçamos sobre distintas metodologias de avaliação de políticas públicas para a área da cultura, chegamos à instância final onde tentaremos fazer a avaliação de nosso objeto de pesquisa: o *Programa Identidad Entrerriana*.

Iniciaremos o capítulo final desta dissertação discutindo brevemente as semelhanças e diferenças entre a avaliação de políticas públicas e de políticas culturais. Nosso intuito é esclarecer qual o conceito de políticas culturais permeia a nossa avaliação e, também, justificar a escolha pela proposta analítica de Albino Rubim (2007) com a qual tentaremos analisar os elementos e a abrangência do PIE. Além disso, vamos refletir sobre os estudos de recepção no campo da cultura, a partir das considerações de Botelho (2001) e Vasilachis de Gialdino (2003), com o objetivo de reconhecer o destinatário das políticas culturais como sujeitos ativos que participam tanto do ciclo da política cultural como também do processo de avaliação da mesma.

Antes de aprofundarmos a análise sobre o PIE, descreveremos brevemente o contexto histórico, socioeconômico e cultural da província de Entre Ríos a partir dos dados disponíveis no Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária – INTA⁴³ – e no Sistema Nacional de Informações Culturais da Argentina – SinCA⁴⁴ –, uma interessante iniciativa da Secretaria de Cultura da Nação em parceria com o Instituto Nacional de Estadística e Censo da República Argentina – INDEC⁴⁵ – para a criação de dados culturais.

Posteriormente, na análise do programa, falaremos sobre a gênese e os atores desta iniciativa, os seus objetivos e metas, a noção de política cultural e de cultura acionada pelo PIE, as principais intervenções e ações executadas e os critérios de seleção dos projetos a serem apoiados. Para finalizar a análise, ponderaremos os efeitos que o programa teve tanto a nível pessoal dos gestores culturais escolhidos como também em relação ao campo cultural e

⁴³ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Sitio web: <http://www.inta.gov.ar/>

⁴⁴ Sistema Nacional de Informaciones Culturales de la Argentina. Sitio web: <http://sinca.cultura.gov.ar/>

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo da República Argentina. Sitio web: <http://www.indec.mecon.ar/>

ao território entrerriano em geral através das de algumas representações sobre o PIE dos beneficiários.

4.1 Avaliação de políticas culturais X avaliação de políticas públicas

O campo de estudos multidisciplinares sobre as políticas culturais na América Latina é relativamente recente; mas cresceu muito, em qualidade e quantidade, desde a década de 1980. Ainda assim, é um espaço profundamente heterogêneo, onde não é fácil encontrar consenso sobre alguns conceitos e definições básicas. Se, no plano geral, as diferenças de enfoques e entendimentos são importantes, é mais difícil ainda encontrar algum tipo de acordo no plano específico da avaliação.

Muitas pesquisas avaliativas sobre políticas culturais realizadas tanto no Brasil como na Argentina trabalham com a bagagem teórica e metodológica da avaliação de políticas públicas. Esta escolha poderia ser óbvia. Porém, pensemos que estamos falando não apenas de dois conceitos diferenciados, mas de dois campos (multi) disciplinares, com estudos, metodologias e teorias diferentes, além de ter, cada um, histórias, trajetórias e sedimentação no campo do conhecimento completamente distintas. Mas será que são, realmente, tão diferentes?

Pensemos nos conceitos: a forma mais tradicional de compreender as políticas públicas é de que estas são instrumentos de concretização de direitos – principalmente os constitucionais – realizadas pelo Estado (BARBOSA; ARAÚJO, 2010). Sendo assim, as ações que o Estado realiza no campo da cultura seriam políticas públicas culturais, equivalentes ao resto das políticas setoriais estatais. Contudo, a definição clássica de políticas culturais elaborada por Néstor García Canclini no final dos anos 80 ainda é esclarecedora a este respeito:

Entenderemos por políticas culturales 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 y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social (CANCLINI, 1987, p. 26).

Nesta definição, observamos que não é só o Estado que pode fazer políticas culturais, mas também diversas instituições civis que compõem a sociedade (desde ONGs até as empresas transnacionais), além dos grupos comunitários organizados – pensando, seguramente, nos mais variados movimentos sociais e de populações originárias que existem

na América Latina. Ademais, os programas e ações estabelecidos em uma política cultural procuram, segundo o autor, satisfazer as necessidades culturais da população⁴⁶. Finalmente, estas políticas são aplicadas para obter um determinado consenso, seja para manter uma ordem ou cânone preestabelecido, ou para construir vias alternativas que permitiriam uma transformação desse *status quo*.

Além das diferenças entre conceitos, os estudiosos das políticas públicas têm dedicado um ínfimo espaço de sua vasta produção acadêmica a pesquisas sobre políticas culturais, mas a própria natureza singular e complexa do campo cultural exigiria instrumentos analíticos diferenciados do resto das políticas setoriais, sobretudo nos estudos avaliativos. Se existe um campo de estudos específico sobre as políticas públicas e uma trajetória de pesquisas avaliativas sobre as mesmas, por que não pensar em uma série de instrumentos e ferramentas metodológicas de avaliação elaboradas para estudar e avaliar a singularidade das políticas culturais? Com isto não estamos querendo dizer que a produção intelectual sobre políticas públicas não tenha nenhuma utilidade para o estudo e avaliação das políticas culturais. Esta abordagem é importante, claro, muito mais quando analisamos e avaliamos políticas estatais ou governamentais para a área da cultura. Mas é importante frisar que o estudo das políticas culturais não pode ser simplificado a uma subcategoria dos estudos das políticas públicas.

Pensemos, por exemplo, na proposta de Albino Rubim (2007), na qual se pretende esboçar um modelo analítico que circunscreva rigorosamente o espaço de pertença e abrangência do campo das políticas culturais. O decálogo elaborado pelo pesquisador baiano compreende:

- 1) Definição e determinação da noção de política acionada pela própria política cultural.
- 2) Definição e abrangência da noção de cultura inscrita nas políticas culturais.
- 3) Análise do conjunto de formulações e ações desenvolvidas ou a serem implantadas pela política cultural (planos, projetos, programas, etc.).
- 4) Estudo dos objetivos e metas das políticas, procurando explicitar as concepções de mundo que orientam as ações e programas culturais.
- 5) Delimitação e caracterização dos atores das políticas culturais.

⁴⁶ Podemos questionar até que ponto Canclini está descrevendo uma realidade empírica sobre as políticas culturais na América Latina, ou se está propondo, na verdade, um horizonte de possibilidades de como essas políticas deveriam ser elaboradas, partindo das demandas concretas da população e não do gosto arbitrário ou elitista do governo. Ainda mais, como podemos conhecer realmente essas necessidades culturais? Isso requer uma série de pesquisas sobre representações, consumo e práticas culturais da sociedade, o que raramente acontece ainda hoje, muito menos no final dos anos oitenta.

- 6) Determinação dos públicos visados e das modalidades de fruição e de consumo ativados pelas políticas culturais.
- 7) Estudo e análise dos instrumentos, meios e recursos acionados pelas políticas culturais, sejam eles humanos, legais, materiais (instalações, equipamentos, etc.), financeiros, entre outros⁴⁷.
- 8) Investigação dos diversos momentos ligados ao sistema cultural: I. Criação, invenção e inovação; II. Difusão, divulgação e transmissão; III. Circulação, intercâmbios, trocas e cooperação; IV. Análise, crítica, estudo, investigação, pesquisa e reflexão; V. Fruição, consumo e públicos; VI. Conservação e preservação; VII. Organização, legislação, gestão e produção da cultura.
- 9) Pesquisa sobre as transversalidades e interfaces da cultura, pretendidas e acionadas pelas políticas.
- 10) Análise das articulações, compatibilidade e consistência dos componentes expostos anteriormente, que estabelecem o grau de sistematicidade existente nas políticas culturais.

Na explicação de alguns desses itens, Rubim expõe suas considerações sobre as relações entre políticas culturais e políticas públicas. Ele entende estas últimas de uma forma completamente diferente das definições tradicionais da administração pública ou dos estudos jurídicos:

Somente políticas submetidas ao debate e crivo públicos podem ser consideradas substantivamente políticas públicas de cultura. Tal negociação, entretanto, é sempre bom lembrar, acontece entre atores que detêm poderes desiguais e encontram-se instalados de modo diferenciado no campo de forças que é a sociedade capitalista contemporânea (RUBIM, 2007, p. 151-152).

Neste sentido, afirma-se que não só as políticas culturais, mas também as políticas públicas de cultura podem ser desenvolvidas por distintos atores além do Estado, sempre e quando estejam submetidas obrigatoriamente a algum controle social, como debates e crivos públicos.

⁴⁷ Nestes dispositivos se incluem: a) orçamentos e formas de financiamento da cultura previstos e realizados; b) pessoal envolvido tanto na formulação, gestão e produção da cultura como nas modalidades de capacitação desse pessoal em funcionamento ou previstas; c) espaços, geográficos e eletrônicos, e equipamentos existentes, sua localização, funcionamento, suas condições, etc. e; d) meios legais e legislações disponíveis e a serem criados para organizar e estimular a cultura (RUBIM, 2007).

Esta definição, ainda que desafiadora e muito instigante, traz também algumas complicações analíticas, como quando Rubim (2011) tenta explicar as diferenças entre as políticas estatais e as políticas públicas:

Cabe assinalar a distinção fundamental entre políticas estatais e políticas públicas. Enquanto as primeiras dependem apenas da atuação do Estado, as políticas públicas para se realizarem têm que, necessariamente, submeter suas proposições ao debate público e, mas que isto, ser capaz de incorporar proposições e críticas oriundas da sociedade, nascidas no âmbito da discussão pública. Dessa maneira, a expressão “políticas públicas de cultura” requer, para ser utilizada de modo rigoroso, que tais políticas contemplem duas dimensões ativas do público, como sujeito atuante no debate democrático e como participante no processo deliberativo das políticas (RUBIM, 2011, p. 48).

Nesta definição, Rubim questiona não somente as políticas de governo, mas as políticas de Estado, negando o caráter público das ações e programas executados “apenas” por instituições estatais! É completamente factível pensar em políticas estatais que não sejam democráticas; porém, políticas estatais que não sejam públicas?⁴⁸ A não ser que o autor esteja propondo uma nova forma de conceber o espaço social contemporâneo onde existiria uma dimensão privada, outra pública e uma terceira, que seria a estatal, diferente das anteriores⁴⁹.

Talvez estas diferenças apareçam com mais nitidez quando se analisam os atores das políticas culturais. O pesquisador explica que não é possível, na atualidade, tomar as políticas públicas como idênticas ou redutíveis às políticas estatais. O Estado não é um ator monolítico; existem governos supranacionais e infranacionais e “as políticas públicas de cultura são o resultado da complexa interação entre agências estatais e não estatais” (RUBIM, 2007, p. 150). Precisamente dessa atuação diversificada e, as vezes, contraditória dos órgãos estatais vamos nos debruçar mais adiante, quando descrevermos a gênese e os atores do PIE.

Todavia, antes de começar a análise propriamente dita do programa cultural entrerriano, consideramos pertinente discutir e justificar, de forma sucinta, nossa postura epistemológica em relação à construção do conhecimento acadêmico e quais ferramentas teórico-metodológicas vamos utilizar para descrever e explicar o funcionamento do PIE.

4.2 Postura epistemológica e ferramentas teórico-metodológicas para avaliar o PIE

⁴⁸ Reflexões que surgem a partir das observações de José Márcio Barros durante a defesa da dissertação de mestrado de Sofia Rocha (Póscultura, março de 2011).

⁴⁹ Se for este o caso, tocaria delimitar também a abrangência das políticas estatais, das políticas privadas e das políticas públicas quando atuam no campo cultural nas sociedades contemporâneas. Não vamos dar conta desta discussão aqui, mas seria pertinente delimitar, por exemplo, como seria uma política estatal cultural não pública, uma política pública cultural não estatal, e como estas se relacionam com as práticas democráticas, em geral, e com os conceitos de democracia e desenvolvimento cultural, em particular.

A partir do decálogo sugerido por Rubim, tivemos bastante trabalho tentando conseguir os dados necessários que permitissem abarcar todos os itens desta proposta analítica. Ainda assim, acreditamos que no modelo do pensador baiano estava faltando uma maior aproximação aos destinatários da política cultural, que não podia reduzir-se a delimitar os públicos e suas modalidades de consumo e fruição. A questão era pensar nos beneficiários como sujeitos ativos da política pública para o campo da cultura e, neste sentido, também partícipes de seu processo de avaliação⁵⁰. Sendo assim, incorporamos as ponderações da pesquisadora argentina Irene Vasilachis de Gialdino (2003) sobre a epistemologia do sujeito conhecido e também as reflexões da pensadora paulista Isaura Botelho (2001) sobre os estudos de recepção nas políticas culturais.

Gialdino fez uma pesquisa sobre a pobreza extrema na cidade de Buenos Aires, partindo de um questionamento dos paradigmas predominantes dentro do que ela denomina a Epistemologia do Sujeito Cognoscente: o paradigma do materialismo-histórico, o positivista e o interpretativo. Afirma que o principal problema da epistemologia tradicional é a relação unidirecional predominante entre aquele que conhece e aquele que é conhecido. Este último recebe de forma passiva o olhar do observador – que é o ator primordial – podendo ser construído e transformado como consequência desse olhar. A distância necessária é mantida para assegurar a objetividade do conhecimento, tendo como pressuposto a diferença que separa o sujeito cognoscente do sujeito conhecido e o preserva de ser, ele também, transformado no processo (VASILACHIS DE GIALDINO, 2003).

A estudiosa assevera que a concepção da ciência como uma empresa impessoal e indutiva, consolida a representação de que os científicos descobrem a verdade em lugar de construí-la. O discurso científico, por um lado, constrói o objeto da ciência e, por outro lado, assume uma posição política que influencia aos atores políticos e tomadores de decisões. Para ela, o discurso científico legitima ou mistifica ativamente o poder, a desigualdade, a dominação, a exploração e a violência, como todos os discursos de caráter ideológico, razão pela qual necessita ser analisado e desconstruído:

Una popularizada ideología es, precisamente, la que sostiene que sólo el conocimiento científico es verdadero y válido y que el progreso de la ciencia puede, eventualmente, explicar los problemas del universo y resolver los problemas de la humanidad (BEAUGRANDE apud VASILACHIS DE GIALDINO, 2003, p. 24).

⁵⁰ Rubim reconhece a importância da participação social na construção das políticas culturais na sua definição sobre políticas públicas. Porém, no modelo analítico, esta questão não se contempla quando se trata da avaliação destas políticas públicas para o campo da cultura.

Toda identidade humana, argumenta, tem dois componentes: o essencial e o existencial. A ruptura – primeiro ontológica e logo epistemológica – da proposta está em reconhecer uma igualdade essencial entre todos os seres humanos. A validade do conhecimento será mais sólida quanto menos se tergiverem as ações, sentimentos, significados, valores e interpretações do sujeito conhecido. A comunicação que se estabelece no processo de conhecimento implica uma influência recíproca, onde os dois sujeitos podem transformar-se mutuamente. Na interação, dois ou mais pessoas com igual capacidade de conhecer, se comunicam, ampliam e aprofundam o conhecimento do outro (VASILACHIS DE GIALDINO, 2003). Estendendo o princípio da igualdade essencial ao processo de conhecimento, diz ela, postula-se uma interação cognitiva entre os sujeitos e se reconhece formas de conhecer distintas às legitimadas no campo da ciência:

A diferencia de las principales orientaciones que inician y consolidan el paradigma interpretativo, no se trata ya ni de “entender la acción social interpretándola” (Weber, 1944) ni de “comprender sus motivos para y porque” (Schütz, 1972) ni de “hacer explícita la significación dada” (Habermas, 1985) por los actores sociales a su acción en el proceso de comunicación; de lo que se trata es de considerar el resultado del proceso de conocimiento como una construcción cooperativa en la que sujetos esencialmente iguales realizan aportes diferentes. [...] ¿si no se reconoce igual capacidad de conocer al sujeto conocido, cómo habría de considerarse científicamente válido el conocimiento derivado de los datos que él provee? (VASILACHIS DE GIALDINO, 2003. p. 30-31).

O pressuposto da igualdade essencial entre sujeitos pode parecer muito idealizado nas atuais sociedades capitalistas, onde existem profundas e estruturais desigualdades materiais. A autora não desconhece esta situação já que seu trabalho é sobre a pobreza extrema nas cidades, existindo uma diferença de classe entre o pesquisador e os sujeitos que são analisados. Mas o que ela tenta colocar em discussão é que, ainda nesta situação de profunda desigualdade material, o pesquisador não pode colocar-se em uma posição hierárquica frente às pessoas que são parte do fenômeno social investigado amparando-se nas posições mais tradicionais e conservadoras dos estudos científicos. Ninguém poderia conhecer melhor sobre esta realidade que as próprias pessoas que estão atravessando esta situação, e é legítimo reconhecê-las não como dados, mas como construtores e analistas desses processos.

Um sujeito conhecido ativo e não passivo, sendo e fazendo, não estando e aceitando, produtor de conhecimento, não como provedor ou depósito de dados marca a diferença entre uma epistemologia centrada no sujeito cognoscente e outra, proposta pela pesquisadora, centrada no sujeito conhecido. A partir do pressuposto básico da igualdade essencial entre os seres humanos, considera que o sujeito conhecido tem um papel importante na definição de

suas aspirações, desejos, motivações, fins, propósitos e valores, papel que não pode ser assumido pelo pesquisador.

Com o intuito de considerar estas reflexões na construção da metodologia de avaliação do PIE, trabalhamos com uma ferramenta clássica dos estudos qualitativos – mas relativamente ausentes nos estudos avaliativos das políticas culturais – como são as entrevistas em profundidade, com o propósito de compreender melhor as noções e representações que os beneficiários do PIE tinham sobre diversos aspectos do programa, mas também para que, de alguma forma, possam ser partícipes do processo de avaliação desta iniciativa pública. Ao invés de colocar o foco somente nos formuladores, através do discurso dos coordenadores e dos documentos oficiais, a ideia foi considerar, também, os diversos significados que os beneficiários dos projetos culturais tinham sobre o programa e sobre seu impacto no território da província.

Sendo assim, também estaríamos fazendo uma pequena contribuição empírica aos estudos de recepção das políticas culturais. Este tipo de estudos é ainda escasso no Brasil, como salienta Botelho (2001), e também na Argentina. Algumas indústrias culturais têm maiores dados, como no caso do cinema, a rádio ou a televisão. No entanto, esses dados provêm principalmente de estudos de mercado e não são elaborados pensando na repercussão ou diagnóstico do campo onde atuam as políticas culturais⁵¹. Entendemos que há uma diferença entre os estudos de audiência que procuram reconhecer e mapear diferentes segmentos do mercado cultural para que, em uma segunda instância, possa ser vendido um produto específico, dos estudos de recepção das políticas culturais cujo alvo são os cidadãos que interatuam e desenvolvem práticas culturais em um espaço público determinado.

Segundo Botelho, para que as políticas públicas sejam eficazes, precisam criar mecanismos para mapear não só o universo da produção, mas principalmente os de recepção, no sentido de reconhecer qual é efetivamente a “vida cultural” do indivíduo: suas práticas e atitudes, a forma de se situar no mundo ou de se (des)envolver (com) no seu entorno⁵². O conhecimento de todas estas fases é fundamental para a formulação de políticas públicas para a área da cultura. A autora explica, ainda, que as pesquisas quantitativas jamais servirão para avaliar políticas culturais:

⁵¹ Uma interessante exceção à regra pode ser achada nos cadernos de indicadores culturais da *Universidad Nacional de Tres de Febrero* (UNTREF), na Argentina, publicado todos os anos, sistematicamente, desde 2000.

⁵² Introduzimos aqui, de forma proposital, a tensão que vimos, no capítulo 2 desta dissertação, nas reflexões de Claudia Leitão (2009) entre desenvolvimento X envolvimento com o ambiente.

Isto é evidente, principalmente, quando se considera a relativa incapacidade dessas pesquisas tanto de dar conta das evoluções do comportamento de microgrupos sociais, quanto de refletir fenômenos cujos efeitos podem ser decisivos sobre um domínio particular da vida cultural, mas que ainda são imperceptíveis quando se considera o conjunto da população (BOTELHO, 2001, p. 82).

Sendo assim, afirma que para avaliar políticas culturais públicas são necessários métodos qualitativos, pois estes permitem observar e considerar fenômenos que são pouco visíveis através de estudos quantitativos. A pesquisa quantitativa, argumenta, pode apontar tendências que devem ser aprofundadas por estudos qualitativos, por exemplo, em grupos delimitados por práticas específicas, ou por faixa etária, por classe social, etc.

No nosso caso, adiantamos que uma avaliação que trabalhe exclusivamente com entrevistas é claramente insuficiente tanto para estudar as práticas e atitudes culturais da província, os efeitos do programa, como para diagnosticar a situação cultural do lugar. No entanto, frente aos escassos dados culturais disponíveis na província, sejam qualitativos ou quantitativos, principalmente a nível local, decidimos realizar esta pesquisa como uma prova piloto que nos permitisse contribuir na construção de uma base mínima de dados culturais que seja coerente com a postura epistemológica colocada anteriormente.

Em relação às ferramentas metodológicas utilizadas, vamos nos deter brevemente para explicar a amostra de entrevistas escolhida para esta pesquisa. A metodologia de coleta de dados mais utilizada nas ciências sociais é a amostragem estatística aleatória (BAUER, 2002). Sua eficiência está na representatividade, já que a amostra utiliza uma distribuição de algum critério idêntica à população. De acordo aos autores:

A amostragem refere-se a um conjunto de técnicas para se conseguir representatividade. A exigência-chave é o referencial de amostragem que operacionaliza a população. Ela se compõe de uma lista específica de unidades que são levadas em conta na seleção. Cada item da lista representa apenas um membro da população, e cada item possui uma probabilidade igual de ser selecionado (BAUER, 2002, p. 41).

O referencial de amostragem pode ser uma lista de telefones, endereços, códigos postais, ou uma lista de alunos matriculados, entre outras possibilidades. Pensando na avaliação do PIE, como fazer que essa amostra fosse representativa? A província de Entre Ríos tem 266 localidades, dos quais 73 são municípios, e está dividida em 17 departamentos⁵³.

⁵³ Segundo a constituição da província de Entre Ríos, cuja última reforma foi de 2008, os municípios são localidades com mais de mil e quinhentos habitantes. Os povoados que não atinjam essa quantidade de habitantes são comunas. Além disso, a província está dividida em 17 departamentos que são representados, no poder legislativo, por igual quantidade de senadores provinciais.

Era difícil estabelecer critérios para definir uma divisão por localidades, porque existiam vários projetos que eram propostos em uma cidade, mas cuja implementação se dava em várias outras. Também pensamos em fazer uma divisão por etapas; contudo, muitos departamentos não foram contemplados em cada etapa, o que dificultava a opção pela abrangência do território.

Outro procedimento de seleção é a construção de um corpus. Barthes define o corpus como “uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual irá trabalhar” (*apud* BAUER, 2002, p. 44). Segundo ele, é funcionalmente equivalente à amostra, mas estruturalmente diferente. Inicialmente o corpus se referia a uma coleção de textos, embora mais recentemente essa noção se amplie a qualquer material com funções simbólicas. A construção de um corpus teria quatro regras fundamentais:

- Regra 1 – Proceder por etapas: selecionar; analisar; selecionar de novo.
- Regra 2 – Na pesquisa qualitativa, a variedade de estratos e função precede a variedade de representações.
- Regra 3 – A caracterização da variedade de representações tem prioridade sobre sua ancoragem nas categorias existentes de pessoas.
- Regra 4 – Maximizar a variedade de representações, ampliando o espectro de estratos/funções em consideração (BAUER, 2002, p. 61).

A partir disto, pensamos em aproveitar a divisão de projetos comunitários proposta pelo próprio programa para as primeiras duas etapas: projetos itinerantes; projetos de publicações de livros, revistas e edições digitais; projetos artesanais produtivos; projetos de pesquisa e resgate da memória popular e projetos multimídia. O problema é que na terceira etapa de convocatórias, mudaram as categorias onde os proponentes podiam se inserir, como colocamos na apresentação do PIE: cultura, identidade e integração; cultura e capacitação; cultura e meio ambiente; cultura e turismo; cultura e história e cultura e trabalho. Outro fator a ser considerado eram os recursos disponíveis para fazer o estudo de campo. Limitações de recursos humanos, de recursos materiais e de tempo. Tinha que se fazer um recorte, mas com que critérios?

Finalmente, escolhemos o procedimento de saturação:

[...] a seleção para a pesquisa qualitativa é um processo cíclico, e um processo cíclico requer um critério para finalizar, senão o projeto de pesquisa não teria fim. Saturação é o critério de finalização: investigam-se diferentes representações, apenas até que a inclusão de novos estratos não acrescente mais nada de novo. Assume-se que a variedade representacional é limitada no tempo e no espaço social (BAUER, 2002, p. 59).

Nosso intuito foi pesquisar as representações sobre o PIE de uma determinada quantidade de entrevistas (as que tivéssemos condições de fazer em um período de tempo

estabelecido) e analisar o grau de concordância ou contrastes desta pequena amostra. Realizamos, então, uma pesquisa exploratória a partir de uma amostra extremamente aleatória e não representativa. Tratando-se de uma pesquisa exploratória, não sabíamos exatamente como chegar às representações dos beneficiários. Neste sentido, fizemos um questionário tentativo (APÊNDICE A) e realizamos o estudo de campo, para tirar algumas conclusões provisórias e, principalmente, testar empiricamente as ferramentas metodológicas propostas.

A partir dos antecedentes de avaliação de políticas culturais na Argentina e no Brasil analisados no capítulo anterior, procuramos também aproveitar algumas das considerações e ferramentas metodológicas utilizadas naqueles estudos na avaliação do *Programa Identidad Entrerriana*. A análise do PROCEDER nos permitiu compreender como uma iniciativa de desenvolvimento cultural pode ser impulsionada por uma universidade regional que, em pareceria com mais de cem municípios, conseguiu articular um programa público para o campo da cultura por mais de dez anos. Desta proposta, extraímos algumas categorias analíticas quantitativas e qualitativas que colocamos na guia de perguntas para as entrevistas em profundidade, que abordaremos a seguir, apesar de questionarmos até que ponto a pesquisa de Aballay (2009) pode ser considerada uma metodologia de avaliação para projetos de desenvolvimento cultural.

Da metodologia proposta por José Tasat (2009, 2010) e sua equipe da UNTREF, utilizamos as categorias de análise da concepção de cultura e de políticas culturais dos gestores do programa (categorias também presentes na proposta analítica de RUBIM, 2007) e tentamos dar conta de recolher os recursos e orçamento culturais do governo de Entre Ríos disponíveis. Não foi possível, porém, detalhar os recursos culturais de cada um dos municípios em que o programa teve algum projeto aprovado, como tampouco de comparar os orçamentos de cultura das localidades.

Finalmente, o estudo do IPEA sobre o programa Cultura Viva nos permitiu refletir sobre as categorias de políticas públicas e políticas culturais, particularmente as proximidades e diferenças na fase de avaliação, além de servir como horizonte de possibilidades de como poderíamos fazer uma análise profunda de um programa tão complexo e abrangente como o estudado. Porém, as condições econômicas e institucionais do IPEA são muito desiguais às que dispúnhamos nesta pesquisa, razão pela qual nossa proposta metodológica é muito menos ambiciosa.

A seguir, apresentaremos brevemente o contexto histórico e socioeconômico da província de Entre Ríos para logo descrever a estrutura cultural estatal do território entrerriano

a partir dos dados do SinCA, mas também considerando as contribuições e fatos colocados pelos beneficiários do programa.

4.3 Viver Entre Ríos: contexto histórico e socioeconômico da província

O nome do território provincial tem uma explicação lógica, sendo quase um neologismo das línguas aborígenes. A maioria das línguas originárias da região sul-americana, como as dos tupis, dos guaranis e dos charruas, são línguas descritivas. Cada palavra tem, dentro da mesma, sua explicação, para que aquele que escuta possa compreender o que está sendo dito. Entre Ríos é uma região que, como seu nome indica, está entre quatro rios: o rio Paraná – que começa no Amazonas – o rio Uruguai e dois rios menores, o *Guayquiraró* e o *Mocoretá*. Poderíamos dizer que a vida das pessoas Entre Ríos não teve modificações substanciais ao longo do tempo, já que sua principal fonte de produção segue sendo agropecuária. Os rios são utilizados para a pesca, para a energia – através das represas hídricas – e também para o turismo, aproveitando as praias e as termas.

Porém, a província tem uma trajetória muito rica e foi protagonista da história da região e da Argentina. Os caudilhos entrerrianos acompanharam a revolução contra a dominação espanhola de 1810 e declararam a independência sob a liderança de Gervasio Artigas, líder do atual território de Uruguai, em 1815, um ano antes que o resto dos territórios argentinos atuais. Entre Ríos foi República por um ano, em 1820, e liderou a causa federal desde 1852, o que significou que a cidade entrerriana de Paraná fosse a capital da Confederação da República Argentina de 1853 até 1860, conformando à única (e falida) experiência de governo federal sem a presença de Buenos Aires.

Durante o século XX, o território não teria maior influência nos principais fatos históricos do país. Isto porque durante grande parte do século, Entre Ríos permaneceu isolado do resto dos territórios argentinos por causa de sua geografia, situação que só mudaria em 1960 com a criação de um túnel sub-fluvial entre as cidades de Paraná e Santa Fe (capital da Província de Santa Fe). Ficou, assim, uma sensação de auto-suficiência durante a primeira metade do século XX, e uma sensação de atraso relativo ao desenvolvimento dos outros territórios.

Sobre o contexto socioeconômico⁵⁴, a província tem uma superfície de 78.781 km² (sete vezes menor que a do Estado da Bahia), ocupando menos de 3% da superfície total do país. A população, de acordo com o censo de 2001, era de 1.158.147 habitantes. Segundo o censo econômico de 2005, o Produto Bruto Geográfico (PGB) de Entre Ríos representou aproximadamente um 2% do PIB Nacional. As atividades primárias, como a produção de cereais e oleaginosas, avicultura e citricultura, representam um 13,6% do PGB. No setor secundário, a agroindústria aporta um 24%. Aqui encontramos plantas frigoríficas de aves, a indústria arroseira, produção de madeira, indústria láctea e elaboração de alimentos para animais. O principal aporte ao PGB está no setor terciário, onde se concentra 63% da produção. Destaca-se o comércio e as atividades imobiliárias, além dos serviços relacionados à exportação e a produção de energia. O turismo também está crescendo na província.

O leste do território provincial, costa do rio Uruguai, é dinâmico e tem importantes recursos estruturais e atividades produtivas. Destacam-se o setor da indústria florestal, avicultura e cítricos, além do turismo como geradores de crescimento econômico. No oeste provincial, costa do rio Paraná, tem realce a indústria láctea e de carne bovina, além da produção agrícola. O extremo sul, o Delta entrerriano, tem baixo desenvolvimento industrial e fortes dificuldades de ocupação do espaço. Porém, tem importantes recursos naturais de elevado valor ambiental. As atividades mais relevantes são pecuárias, florestais, apícolas, pesqueiras e turísticas.

4.4 Dados e indicadores culturais do Estado de Entre Ríos

O governo da província de Entre Ríos tinha em 2010 apenas três ministérios⁵⁵: a) de Saúde e Ação Social; b) de Economia, Fazenda e Finanças, e; c) de Governo, Justiça, Educação, Obras e Serviços Públicos. Dentro deste último, encontramos a Subsecretaria de Direitos Humanos, a de Turismo e a de Cultura⁵⁶.

Dependiam da Subsecretaria de Cultura os museus provinciais, o arquivo histórico, a biblioteca provincial, a orquestra sinfônica, a editorial de Entre Ríos, outros espaços públicos culturais como a Casa da Cultura e o Centro Cultural “*La Vieja Usina*”, e finalmente o

⁵⁴ Os dados estatísticos que colocamos a continuação foram extraídos do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária – *Zonas Agro-económicas Homogéneas*. Disponível em: http://www.inta.gov.ar/PARANA/info/documentos/economia/otros_documentos/50427_081121_zona.htm. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

⁵⁵ Equivalentes a Secretarias Estaduais no Brasil.

⁵⁶ Esta situação foi modificada recentemente, com uma reestruturação e criação de novos ministérios e, dentro deles, a criação do Ministério de Comunicação e Cultura.

Instituto Audiovisual de Entre Ríos, criado em 2003 e pioneiro em relação a outras províncias.

Quando tentamos aprofundar a descrição e avaliação dos instrumentos, meios e recursos culturais que existem na província de Entre Ríos, nos debruçamos com várias dificuldades. Em primeiro lugar, limitações dos próprios pesquisadores: o fato de realizar a pesquisa em outro país e de forma isolada (já que era fruto de uma dissertação individual de mestrado, não de um projeto de pesquisa remunerado ou que envolvesse maiores recursos e pesquisadores), completamente afastado do contexto onde está sendo desenvolvido o PIE, dificultava ainda mais a situação. Em segundo lugar, limitações de dados e indicadores culturais do território onde este programa se aplica. Não existe, por exemplo, nenhuma sistematização sobre a legislação cultural na província, e por escassez de tempo e recurso tampouco podemos realizá-la nesta pesquisa. Neste sentido, terminamos sendo incapazes de abranger com detalhe e rigor cada uma destas importantes dimensões.

As poucas informações culturais que existem em Entre Ríos provêm do SinCA. O problema é que esses dados se limitam, basicamente, a descrever o orçamento para a área da cultura e a estrutura institucional cultural a nível provincial. Não existem dados culturais dos municípios, como tampouco indicadores de desenvolvimento cultural que estabeleçam um “marco zero” a partir do qual é factível compreender os efeitos de uma determinada intervenção. Estes dados são importantes se se pretende analisar as repercussões de uma determinada política, como também seu impacto no desenvolvimento regional, como aparece nos objetivos desta iniciativa.

De qualquer forma colocaremos, a seguir, os dados disponíveis no SinCA em relação à província de Entre Ríos:

- **Indústrias Culturais:** a província conta com duas editoras de livros, uma agência de notícias e um canal de televisão aberto localizados na cidade de Paraná. Não tem nenhuma empresa discográfica. Existem também 55 bancas de jornal e revistas, 55 jornais digitais e 100 rádios.
- **Patrimônio:** diferentes edifícios públicos foram construídos durante o período em que Paraná foi capital da Confederação da República Argentina (1853-1860) como a residência privada do governador e primeiro presidente constitucional da Argentina, Justo José de Urquiza, que é um Palácio localizado no departamento de Concepción del Uruguay. Contabiliza-se um total de 35 museus e espaços de exibição patrimonial e 26 monumentos históricos. Nenhum dos 18 patrimônios culturais da humanidade da Argentina ficam no Entre Ríos.
- **Festas e festividades:** existem 54 festivais e 17 festas populares. Os carnavais e corsos mais importantes se realizam em Gualguaychú, Gualeguay e Victoria. O norte da província se

destaca nas Festas do Chamamé, em Federal, e a Festa Nacional do Lago, em Federación; ademais de duas festividades relacionadas com peixes do rio, o Surubí e o Dorado entrerrianos, na cidade de La Paz. Na música, destacam-se expressões singulares da província como a Chamarrita e o Tanguito Montielero.

- Espaços culturais e organizações da sociedade civil: há no território provincial 55 bibliotecas populares e 32 bibliotecas especializadas, estas últimas localizadas em seis cidades: Colón, Concordia, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú, Paraná e Libertador General San Martín. Também encontramos 66 espaços de exibição teatral e 42 livrarias. Foram cadastrados nove cinemas nas localidades de Concordia, Diamante, Gualegaychú, Hasenkamp, Maria Grande, Paraná e Villaguay.

Por outro lado, contabilizaram-se 74 organizações da sociedade civil relacionadas com atividades culturais. Nada sabemos, porém, das atividades ou do conteúdo destas organizações.

- Formação em cultura: o SinCA contabiliza 20 cursos culturais universitários ditados em Paraná, Concepción Del Uruguay e Libertador General San Martín. 11 desses cursos são ditados pela única universidade provincial do território argentino: a Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), criada em 2001.

- Culturas originárias: só aparecem duas comunidades charruas no departamento Colón e no departamento Concordia, os dois na costa do rio Uruguay. Menos de 5% das famílias de Entre Ríos se reconhece descendente de povos originários.

A partir das entrevistas que fizemos com os coordenadores dos projetos aprovados pelo PIE podemos, também, conhecer um pouco mais sobre a estrutura cultural pública da província. Segundo depoimentos dos entrevistados, ainda é incipiente a organização da cultura em Entre Ríos, tanto na produção, gestão, elaboração sistemática de bens simbólicos como nos espaços de intercâmbio, mercados monetários ou de outra natureza. A relação do setor cultural com o poder estatal tampouco está regulamentada nem sistematizada, existindo uma escassa e muito recente criação de instituições culturais públicas relacionadas à pasta provincial:

Beneficiário 02 (Mulher, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- Lo que sí conversamos [...] y lo compartimos con Alfredo, era que en la mayoría de los lugares del interior no había actividades para chicos. Son muy pocos. Y ver las posibilidades que hay, desde cultura de la Provincia, una política cultural específica para infancia. Como decía ella, los chicos se nos acercaban para saber si seguíamos el día siguiente, si íbamos en quince días, cuando volvíamos.

JB: Seguro. ¿Y sabían o conocían otro programa parecido a éste acá en la provincia?

- Que conozcamos, por lo menos acá en la provincia, es la primera vez. [...] Salvo, que se yo, otros programas desde municipio. Pero son el típico, armás tu proyecto pero para llevar un taller a cabo en

tal barrio o en tal lugar. Que son más limitados, más clásicos, simples “talleres”. Se abren convocatorias: -yo voy a dar uno de teatro, otro de títeres; y queda en eso, más limitado.

Beneficiário 03 (Homem, 30 anos aprox., terceiro grau incompleto)

- Otro problema es que acá uno no sabe cómo hacer las presentaciones. Yo se lo planteé a Susana Chiaramonte [de la subsecretaria de Cultura] y no. Como si le estuviera planteando algo fuera de lo común: -¿un caché?, ¡no! Y si vos les decís: -bueno, no pueden pagar un caché, ¿podemos cobrar una entrada? -¡No! Porque si lo auspicia la subsecretaria [de Cultura] no podés cobrar la entrada. - Bueno, podríamos conseguir algunos sponsors. -¡No! Si lo auspicia la subsecretaria no puede haber otros sponsors. Y el caché máximo que ellos te ofrecían a pagar era, unos seiscientos pesos. Cuando el espectáculo de nosotros, lo tenemos valuado en, más o menos, dos mil, híper mínimo. Pero un día dijimos: -bueno, tenemos que hacerlo acá en Paraná. ¡Vamos a hacerlo por esos seiscientos pesos!, ¡vamos a hacerlo! Y fui y le dije a Susana. Entonces me dijo: -¡No! Porque ahora con la crisis... [risas] ¡Nada, cero! No había posibilidad ni de cien pesos, en ese momento. No hay mas vuelta, que vas a hacer.

- [...] El otro día me avisaron, fui a cobrar, ahora en febrero, los últimos dos meses de un taller que fue desde mayo hasta octubre. ¡Y siempre es así! Siempre. Todo es así. La provincia es peor que la municipalidad.

Como colocamos anteriormente, a instituição destacada que nasce com o PIE, mas que não chegamos a analisar aqui em profundidade, é o Instituto Audiovisual da Província de Entre Ríos, que aparece em depoimentos de alguns dos destinatários:

Beneficiário 09 (Homem, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- El programa del Instituto Audiovisual de la provincia, que nace más o menos de la misma mano. Acá en Concepción del Uruguay, no habiendo escuelas de cine, ni talleres de video, ni nada, recibimos: capacitación de docentes de primer nivel, equipo técnico, asistencia, pre y postproducción; y el contacto con el CFI y el programa identidad. O sea, en ese sentido, la Subsecretaria de cultura, hablando un poco más macro, este... desarrolló una política cultural intensa y efectiva.

- En cine, en lo que a mí respecta, ¡genial! O sea, el instituto audiovisual, acá, trajo capacitadores con equipamiento de primer nivel. Después, fuimos becados para ir a Paraná a continuarlo; y después, aquellos que tuvimos la oportunidad de ganar el programa, eh... poder aplicarlo [ininteligible] ¡El sueño del gurí! [risas].

Analisando a estrutura institucional e o orçamento provincial para a cultura, percebemos que as críticas dos beneficiários têm algum tipo de fundamento: os recursos culturais da província são escassos e mal distribuídos. A única instituição que recebe profundos elogios deste último beneficiário, a ponto de dizer (a nosso entender, exagerado), que a Subsecretaria de Cultura tem desenvolvido “uma política cultural intensa e efetiva”, é o Instituto Audiovisual, criado em 2003. Porém, outro beneficiário que também trabalhou com produção audiovisual, não recebeu o mesmo apoio deste instituto:

Beneficiário 13 (Homem, 30 anos aprox., terceiro grau incompleto)

JB: ¿Y ustedes recibieron algún apoyo técnico para toda esa parte de filmación o se manejaron solos?

- Nos manejamos entre lo que nosotros sabíamos y un muchacho acá que nos ayudaba. Pero... ¿vos decís capacitación o algo así?

JB: *Así es, ¡o equipamiento, cámaras!*

- No, no.

JB: *Porque hay un instituto de cine acá en Entre Ríos.*

- No te sabría decir... Acá hay un muchacho que se recibió en Córdoba. Pero, ¿está trabajando en Córdoba! Por ahí, cuando venía, nos daba una mano. Pero, más que él, no...

Ainda assim, sabemos que a amostragem das entrevistas realizadas não é representativa, inclusive dos diversos projetos audiovisuais que foram aprovados, como para extrair maiores conclusões sobre esta instituição que tampouco é o foco desta pesquisa.

Uma vez que descrevemos minimamente o contexto histórico, socioeconômico e cultural da província, vamos aprofundar a análise do PIE delineando sua gênese e os atores principais desta iniciativa.

4.5 O Programa Identidad Entrerriana: a gênese e seus atores

Como vimos anteriormente, o *Programa Identidad Entrerriana* (PIE) “nasceu” duas vezes. A primeira etapa, que começou em 1996 e terminou em 2000, era uma iniciativa que pretendia lutar contra a globalização através da afirmação da cultura provincial⁵⁷. Nas palavras de Carlos Molina (1999), uma figura chave na criação e implantação do programa, o importante era atender, com políticas ativas, os processos de globalização que estavam acontecendo. Segundo depoimento do coordenador provincial do PIE, Alfredo Ibarrrolla, Molina sempre mostrou sensibilidade para o campo da cultura nos diversos cargos que exerceu dentro do governo provincial – entre eles, a Secretaria Geral do governo de Entre Ríos entre 1995 e 1999 –; mas, paradoxalmente, nunca exerceu um cargo diretamente relacionado com a área cultural. Ainda assim, sua figura e sua excelente sintonia política com o governador da província por três vezes, Dr. Jorge Busti, foi fundamental nas negociações entre o *Consejo Federal de Inversiones*⁵⁸ (CFI) e o governo de Entre Ríos para que a parceria fosse realmente efetivada.

Molina explicou brevemente a gênese do PIE em ocasião da realização de um seminário sobre “globalização e identidade nacional”, organizado pelo próprio programa em 1999. No evento, afirmou que o desejo que o impulsionava era de que o tema cultural, vinculado a questões da identidade e à forma de ser dos entrerrianos e dos argentinos, pudesse

⁵⁷ Analisamos isto com mais detalhe no capítulo 2 desta dissertação.

⁵⁸ Analisaremos com mais detalhe este organismo estatal de financiamento ainda neste item.

ter um espaço de discussão no governo do lado da política econômica ou da política administrativa. Ele entendia que a província não podia ficar isolada das mudanças que aconteciam no mundo, mas tampouco devia ficar inerte frente às políticas homogeneizantes do neoliberalismo. Os governos locais tinham limitações para resistir, mas também dispunham de alguns espaços para tomar a iniciativa:

[...] con el gobernador encontramos un texto de una egresada o de una estudiante que estaba por egresar de la Facultad de Ciencias de la Educación, que hacia todo el estudio discursivo de quién fue el primer gobernador justicialista de la Provincia, el doctor Héctor Maya. Se hablaba de la entrerrianía, de rescatar personajes de la historia y la vida social de la Provincia. El gobernador dijo: “tenemos que hacer algo con esto” (MOLINA, 1999, p. 41).

A breve intervenção de Molina no seminário não deixa de ser esclarecedora em relação à escassa fundamentação do PIE nesse momento, como também o importante grau de acaso e arbitrariedade do governador para a concreção desta iniciativa quase partidária. Quer dizer, não aparece nenhuma demanda da sociedade, nenhum foro consultivo com os representantes dos setores culturais, nem sequer um antecedente regional, nacional ou internacional – documentos da UNESCO, leis nacionais, programas culturais, etc. – que ajude a solidificar esta iniciativa. Molina não desconhece esta situação de fragilidade do programa:

[...] nos paramos en tres áreas, en tres columnas que son la historia, el medio ambiente y el rescate y la preservación de la cultura de los entrerrianos. E hicimos cosas. Somos de acción, somos empíricos, tal vez somos muy poco reflexivos. [...] Quisimos operar sobre la realidad. Éste tal vez sea el modesto producto, la modesta virtud que ha tenido el programa. Así que tampoco lo definiremos como política de Estado porque sería demasiado rimbombante (MOLINA, 1999, p. 41).

O funcionário entende que debater no seminário questões como a perda das identidades e os processos de transformação que estavam acontecendo no mundo com pessoas e intelectuais que muito têm refletido sobre o assunto, podia dar-se também em uma cidade do interior da Argentina como Paraná, afastada dos grandes centros de pensamento e dos círculos acadêmicos que “*siempre nos dicen por dónde venimos, dónde estamos y la verdad que se pasan conceptualizando pero no operan sobre la realidad*” (MOLINA, 1999, p. 41). Contudo, seu relato inclui várias das demandas recorrentes dos espaços acadêmicos em relação às políticas culturais, como a necessidade de que estas sejam transversais. Ele explica que o programa não é de cultura, tampouco de meio ambiente, de patrimônio ou dos que fazem história; o PIE tenta interconectar várias áreas de governo na gestão e na definição das ações a serem incentivadas.

Os argumentos de Carlos Molina se correspondem com o raciocínio da primeira coordenadora do PIE, a professora Graciela Rotman (1999) – que também vimos no capítulo 2 – o que nós ajuda a compreender quais foram algumas das motivações primárias que

levaram à criação este programa. A frase “*a mayor globalización, mayor identidad entrerriana*” que no começo parecia marcar uma profunda oposição entre o fenômeno da globalização e o da identidade entrerriana, dez anos depois é reinterpretada no sentido de uma adaptação e convivência com a globalização, inclusive em sua face econômica⁵⁹. Observaremos esta transformação a seguir, quando também analisaremos os principais atores do programa cultural entrerriano.

O PIE ressurgiu em novembro de 2005, a partir de um convênio celebrado entre o Governo de Entre Ríos e o CFI. Neste segundo momento, a intervenção cultural estatal se propõe apoiar empreendimentos comunitários produzidos e / ou destinados aos setores mais vulneráveis da sociedade a partir dos seguintes princípios:

- *considerar a la cultura como elemento de inclusión social y construcción de ciudadanía.*
- *promover el desarrollo de la creatividad de los entrerrianos.*
- *promover el respeto y la defensa permanente de los derechos humanos y la preservación del medio ambiente, por una provincia sustentable.*
- *promover y ejercitar la no discriminación respecto a orígenes, sector social, ideas políticas y religiosas (PIE, 2011).*

Desde 2005 até 2009, o programa teve quatro convocatórias (etapas) onde se aprovaram apoios financeiros para 170 projetos. O montante máximo a ser financiado era de 10 000 pesos argentinos⁶⁰, e a duração máxima dos projetos era de seis meses não renováveis. Nas duas primeiras etapas, os projetos foram escolhidos sem nenhum tipo de convocatória aberta, ficando à discrição dos coordenadores do PIE. A partir da terceira etapa, foi criado um comitê de seleção dos projetos – integrado, ainda assim, por membros governamentais provinciais e do CFI – que selecionaram os projetos através de um edital específico com diversas categorias:

- *Cultura, Identidad e Integración*
- *Cultura, Identidad y Capacitación*
- *Cultura, Identidad y Medio Ambiente*
- *Cultura, Identidad y Turismo*
- *Cultura, Identidad e Historia*
- *Cultura, Identidad y Trabajo (PIE, 2011).*

A natureza dos projetos aprovados é muito diversa, abarcando publicações de livros e CDs interativos, oficinas e conferências artísticas, capacitações produtivas de ofícios e

⁵⁹ Fizemos uma análise mais detalhada sobre isto no capítulo 2 desta dissertação.

⁶⁰ O peso argentino teve oscilações cambiais importantes nos anos analisados, particularmente em relação ao real. Aqui não analisamos o contexto econômico em profundidade, mas os dez mil pesos argentinos de 2006, por exemplo, eram aproximadamente R\$7000. Já os dez mil pesos de 2009, equivaliam a R\$4500. Atualmente, em setembro de 2011, dez mil pesos argentinos são cambiados por R\$3700.

artesanato, atividades itinerantes de divulgação e exposições, pesquisas culturais e projetos de preservação do patrimônio (material e imaterial), documentários e ficções audiovisuais, entre outros.

Em relação aos gestores e atores deste programa cultural, encontramos a Subsecretaria de Cultura da província de Entre Ríos, o CFI e a coordenação executiva do PIE a nível provincial e nacional, que atua como uma ponte entre o governo de Entre Ríos e o CFI. Todos são atores públicos; mais especificamente, são órgãos estatais. E aqui podemos observar a questão apontada por Rubim (2007) em relação à complexidade do Estado, e como não é possível pensar sua atuação como homogênea e monolítica.

O CFI é um órgão público federal interprovincial, criado em 1959, que não depende do governo nacional, mas das províncias argentinas⁶¹. Tem dois eixos que sustentam suas ações: federalismo e desenvolvimento regional. Não é um dado menor que o conselho reconheça uma mudança forte nas teorias de desenvolvimento desde a volta da democracia na Argentina, em 1983, e procure novas alternativas para atingir este objetivo. O organismo participa desde o começo do PIE com apoio técnico e econômico em uma área que eles não tinham trabalhado até então: os programas culturais.

O conselho financia o funcionamento do programa, estabelecendo convênios com o governo de Entre Ríos. Estes convênios são renovados, de forma não automática, a cada edição do PIE. Além disso, o CFI escolhe um coordenador nacional do programa, que trabalha na sede principal do organismo situado na Cidade Autônoma de Buenos Aires; e um coordenador provincial, que realiza suas atividades na sede do CFI na província.

Por sua parte, a Subsecretaria de Cultura de Entre Ríos participa no comitê de seleção dos projetos, em conjunto com os coordenadores nacionais e provinciais do PIE. Ainda assim, o papel da direção de cultura provincial é bastante reduzido, se pensamos que os fundos são exclusivos do CFI – não exige nenhuma contrapartida da província⁶² – e a gestão, execução e acompanhamento dos projetos são realizados pela coordenação nacional e provincial do PIE que dependem do CFI, não da subsecretaria provincial. O questionamento aqui é mais profundo, e tem a ver com a incapacidade da gestão provincial estatal para executar políticas culturais; no sentido da escassez de instrumentos, meios e recursos humanos, legais, materiais

⁶¹ A condução do CFI é exercida pela Assembléia, constituída pelos governadores das vinte e três províncias da Argentina mais o chefe de governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

⁶² Nenhuma contraparte direta, digamos, porque o CFI exerce suas funções a partir de um aporte proporcional de todas as províncias do país mais a capital federal.

(instalações, equipamentos, etc.), financeiros, entre outros – como coloca Rubim (2007) na sua análise –, como vimos anteriormente neste capítulo.

4.6 Objetivos, intervenções e noção da cultura do PIE

Durante a primeira etapa do programa, os coordenadores e gestores desta iniciativa não se preocuparam muito com a fundamentação “teórica” do programa, inclusive de forma proposital. Conforme afirmou a professora Graciela Rotman (1999) – primeira coordenadora do PIE -, não se procurava fazer uma pesquisa acadêmica ou um estudo científico rigoroso, mas uma revalorização das experiências a partir de uma metodologia de pesquisa-ação que permitisse refletir o desenvolvimento de práticas culturais desde um critério amplo. Poderíamos acreditar, talvez, nesta sensibilidade do Estado provincial para apoiar uma experiência exploratória nas políticas culturais que não tinha nem uma fundamentação sólida, nem um planejamento concreto. No entanto, é muito mais factível pensar que, como acontece com vários projetos culturais quando iniciam, o PIE não começou sendo uma política cultural minimante organizada e sistematizada, mas uma série de ações isoladas e desconectadas que não tiveram continuidade no curto prazo⁶³.

Na segunda etapa do programa, que se iniciou em 2005, encontramos – nos documentos oficiais – definições mais elaboradas e fundamentadas, colocando como objetivo principal do programa a promoção do desenvolvimento local e regional através do apoio a iniciativas culturais que re-valorizem a identidade, a participação cidadã, o resgate e a produção de ofícios tradicionais, a transmissão dos saberes e a possibilidade de gerar, mediante as técnicas apreendidas, uma saída laboral (ROTMAN, 2007). Neste sentido, a teoria que fundamentaria os objetivos e ações do programa aparece mais claramente: a cultura, na sua dimensão antropológica, pode contribuir para promover o desenvolvimento regional⁶⁴. A influência dos documentos e programas que a UNESCO tem produzido desde os anos 80 pareceria evidente. No entanto, a referência a este órgão da ONU não aparece em nenhum documento oficial, tanto do governo provincial como dos parceiros estatais, como tampouco em nenhum dos depoimentos realizados pelos coordenadores do programa⁶⁵.

⁶³ A primeira etapa se implementou desde 1997 até 2000, sob a administração peronista do Dr. Jorge Busti (do *Partido Justicialista*), que voltou ao governo em 2003. O período que o programa não funcionou foi devido a posse do governador Sergio Montiel (eleito pela *Unión Cívica Radical*) que não quis continuar com uma política do partido opositor. Além disso, foi o período em que aconteceu a grande crise econômica, política, social e cultural de 2001.

⁶⁴ Explicaremos as dimensões antropológica e sociológica da cultura ainda neste item.

⁶⁵ Entrevistas concedida ao autor em fevereiro de 2010.

Antes de continuar refletindo sobre os objetivos do PIE, é importante explicar, neste momento, as dimensões da cultura propostas por Isaura Botelho (2001). A pesquisadora esclarece que quando se pensa na elaboração de uma política pública para a área da cultura, é importante distinguir aquela cultura que aparece no plano cotidiano da outra que ocorre no circuito organizado. Esta distinção surge das categorias propostas pelo sociólogo chileno José Joaquín Brunner (*apud* BOTELHO, 2001), que entende à cultura em duas dimensões: antropológica e sociológica.

Na dimensão antropológica, segundo a autora:

[...] a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade (p. 74).

Neste sentido, Botelho afirma que uma política que procure atingir a dimensão antropológica precisa fazer mudanças radicais, interferir na vida cotidiana das pessoas através de uma reorganização das estruturas sociais e a distribuição dos recursos econômicos. Esse tipo de transformação acontece muito lentamente e só a longo prazo. Ainda assim, se partimos de um pressuposto tão abrangente, onde “cultura é tudo”⁶⁶, é difícil traduzir esse discurso em mecanismo efetivos e práticas concretas.

Em relação ao PIE, podemos observar a dimensão antropológica nos objetivos desta política. Como vimos anteriormente, o programa pretende “re-valorizar” ou “resgatar” uma série de práticas, costumes e valores da identidade entrerriana, pensando na possibilidade de atualizar velhos ofícios, fomentar a participação cidadã e gerar, também, novas fontes de emprego e renda. Se, de fato, o programa pretende atingir todos estes objetivos, estaríamos pensando em uma mudança radical das atitudes e comportamentos dos habitantes da região. Ainda mais, semelhante transformação não poderia ser feita a partir de uma pasta institucional subordinada e dependente, com escassos recursos orçamentários e em uma agenda de governo onde a cultura não é uma prioridade. como é o caso da Subsecretaria de Cultura da província. Ainda mais, o desenvolvimento regional inclui diversas esferas além da cultural, que já é por si complexa. Um esforço exclusivo e isolado da pasta de cultura que procure ter alguma

⁶⁶ Lembremos também as observações realizadas por Teixeira Coelho (2009) a este respeito no capítulo I desta dissertação.

influência no desenvolvimento regional da província, ainda que possa trabalhar em parceria com o CFI, seria claramente insuficiente⁶⁷.

Por outro lado, a autora explica que a dimensão sociológica da cultura se constitui no âmbito especializado, onde se pretende construir determinados sentidos para alcançar um público, através de meios específicos de expressão:

Em outras palavras, a dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. [...] trata-se de um circuito organizacional que estimula, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo de bens simbólicos, ou seja, aquilo que o senso comum entende por cultura (p. 74).

Botelho explica que nesse espaço, encontramos tanto a produção cultural profissional quanto a amadorística. Também se inscrevem as diversas instituições que visam facilitar o acesso às diversas linguagens e que colaboram com a formação de um público consumidor de bens culturais. Nesta dimensão, é possível ter uma ação mais efetiva, porque permite elaborar diagnósticos para solucionar problemas de forma programada, estimar os recursos disponíveis e ver as carências; estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo.

Para analisar a noção de política e cultura acionada pelo PIE, vamos incorporar também as definições do músico e produtor cultural Alfredo Ibarrolla, coordenador provincial do programa na primeira e na segunda etapa. Ibarrolla explica que a iniciativa trabalha com uma noção ampla de identidade que inclui tradições, costumes, história e cultura; sendo um conceito dinâmico, em permanente construção e enriquecimento. Segundo ele, as atividades culturais podem significar não só um passatempo, um espaço criativo ou terapêutico, mas brindar o sustento necessário para viver em sociedade. As atividades neste campo podem, então, gerar renda e emprego (IBARROLA, 2006). Quando começou a segunda etapa, isto aparece de forma clara nos objetivos específicos do programa:

- Favorecer el desarrollo y la continuidad de ideas que surgen de la base social, imposibilitadas de lograr sus objetivos, **por cuestiones económicas y/o técnicas.**
- Propiciar y alentar aquellas ideas que por zona de origen, presentan mayores dificultades para su realización.
- **Incorporar al concepto de cultura, el de una actividad productiva más, para contribuir a revalorizar el concepto incorporándolo a las actividades económicas consideradas tradicionales.**
- Fortalecer el proceso de construcción de relaciones con el medio social, político y económico en el que interactúan los distintos actores del programa (IBARROLA, 2006, p.3 – grifos nossos).

⁶⁷ Nesta análise, poderíamos questionar também os próprios objetivos gerais do PIE, principalmente a questão de “resgatar” ou “recuperar” uma identidade entrerriana. Contudo, queríamos explicitar simplesmente o que Botelho já intuía a respeito das políticas culturais no Brasil, que a dimensão antropológica é geralmente um discurso que fica no plano da retórica e dificilmente se traduz em ações concretas.

Estas definições do coordenador provincial do PIE são, pelo menos, contraditórias. Quando define como área de intervenção do programa a identidade, as tradições, costumes e ofícios da população, estaria trabalhando, aparentemente, com a noção antropológica da cultura. Ainda mais, Ibarrolla entende que a identidade cultural não é fechada, mas está em permanente construção e enriquecimento. Porém, reduz a noção de desenvolvimento regional cultural a gerar “uma saída laboral”, que não seria um simples passatempo ou espaço terapêutico, mas uma possibilidade concreta de gerar renda e emprego. Quer dizer, é uma concepção de mundo reducionista e economicista da cultura, também explícita nos objetivos específicos do programa quando se procura fazer da cultura mais uma atividade produtiva, incorporando-a a outras atividades econômicas tradicionais.

No entanto, na definição dos critérios de seleção dos projetos culturais a serem apoiados, o PIE reconhece que as atividades culturais não se reduzem à dimensão econômica. Mesmo que o organismo financiador possa privilegiar uma perspectiva economicista da cultura, os coordenadores desta política também reconhecem que a natureza dos projetos culturais é diferente dos projetos empresariais com os quais o CFI trabalha (ROTMAN, 2006). Esta diferenciação se traduz, por exemplo, quando o programa apóia empreendimentos comunitários cujas ações estejam orientadas a:

- *Fortalecer el trabajo asociativo, crear, reconstruir y/o mantener espacios participativos.*
- *Facilitar el acceso y/o fomentar el consumo y producción de los distintos bienes culturales.*
- *Fortalecer la capacitación y adquisición de nuevos recursos y conocimientos por parte de agentes multiplicadores locales.*
- *Preservar, restaurar, fomentar y/o difundir el patrimonio cultural.*
- *Apoyar emprendimientos productivos culturales que provengan de la actividad asociativa de una comunidad, que tenga como objetivo fortalecer la identidad regional y cuya inclusión en el mercado no esté garantizada por el circuito habitual de intercambio comercial de bienes.*
- *Alentar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y superar la desigualdad informativa a través de la producción y difusión de información referida a temas y actores sociales que tiene escaso tratamiento público, o sobre los cuales se propone una perspectiva diversa o que se difunde en sectores marginados de los circuitos convencionales (CFI, 2011).*

Nestes critérios existem, claro, vários que priorizam uma maior “mercantilização” da cultura. Mas também aparecem critérios que tem a ver com a participação, com a capacitação e a formação de agentes multiplicadores, com ações sobre o patrimônio cultural e com a redução das desigualdades de acesso a informação. Pelo menos no discurso, existe uma intenção de fortalecer um sistema regional de cultura.

Uma constante nas entrevistas, tanto dos beneficiários como no depoimento do coordenador do PIE, é a exigência do CFI de gerar produtos ou algum resultado concreto dos

projetos aprovados. O organismo interprovincial foi sensível à cultura ao colocar um determinado orçamento para projetos culturais, mas continuou avaliando a efetividade desses empreendimentos com os mesmos critérios que utiliza para avaliar projetos agropecuários ou de pequenas empresas comerciais. Isso repercutia diretamente na elaboração dos projetos, especialmente nas últimas duas etapas, que tinham a exigência de colocar como parte da proposta a elaboração de algum tipo de produto:

Beneficiário 03 (homem, 30 anos aprox., terceiro grau incompleto)

- Según lo que me decía Alfredo, el perfil del CFI era interactivo, investigación y los formatos digitales. Sobre todo, apuntarles a la investigación, al rescate cultural y que se yo; y los soportes digitales, el tema del multimedia, etc. Como que ese era el perfil por donde estaba puesto el interés del CFI. En base a eso, yo fui adecuando también mis intereses del momento y fui armando el proyecto.

Beneficiário 05 (mulher, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- Otra cosa que nos contaba Alfredo, es que el programa financiaba, de alguna manera, “productos”. Entonces, no es que yo podía dar un taller de juego, sino que estaba bueno pensar en un producto. Y bueno, nos pusimos a pensar en juegos [...].

Entrevista com Alfredo Ibarrolla (homem, 50 anos aprox., terceiro grau completo)

- Yo creo que hemos puesto en crisis también, en conflicto, a los propios mecanismos de evaluación y medición con que cuenta el CFI. Porque, primero trabajan en otras áreas, en otros rubros, y las mediciones son otro tipo de mediciones. Y segundo, porque forma parte del esquema de organismo, donde hay como mucha teorización y cuando se encuentran con la práctica, no se sabe si por ahí, tienen los elementos aptos para poder leer la experiencia práctica.

- Hay una cosa risueña: en la primera etapa, nos habían mandando unas encuestas para hacer, en cada actividad que hacíamos. Y por ejemplo, una de las encuestas hablaba de medir la emoción de la gente, entonces, la persona tenía que decir si se había emocionado mucho, poco o nada en alguna muestra... Así, tal cual. Eso daba risa, pero evidentemente formaba parte de una incapacidad de poder trasladar todo el conocimiento a un hecho puntual que pasa por otra cuestión; que tiene más que ver con la sociología, ¿me entendés?

Podemos questionar a visão reducionista e economicista que tem o CFI e, por tanto, o próprio PIE que, ainda assim, não conseguiu articular os diversos elos e processos que uma economia da cultura precisa, tanto na fase inicial de capacitação, como na fase final de comercialização e continuidade do projeto. Acontece que as iniciativas não podiam apresentar-se novamente em outras convocatórias do programa, mas tampouco existem fundos, créditos ou alguma forma de financiamento cultural na província para dar continuidade, pelo menos aos projetos que tinham algum tipo de viabilidade econômica.

4.7 Significações dos beneficiários sobre o impacto do programa

Os depoimentos que colocaremos a seguir foram respostas à pergunta sobre o impacto do PIE na província (APÊNDICE A). Neste sentido, podemos questionar a própria

formulação da pergunta. Quer dizer, uma das regras básicas no campo das pesquisas sociais é não perguntar diretamente aquilo que se quer pesquisar. No entanto, como estamos trabalhando com significações, consideramos pertinente perguntar diretamente para que cada um dos beneficiários pudesse explicar o que cada um entende pelo “impacto” do PIE:

Beneficiário 01 (homem, 40 anos aprox., terceiro grau completo)

- Se han podido hacer cosas como ésta que hemos hecho nosotros [...] que de otra manera, ¡nunca hubiésemos podido conocer, siquiera! [...] Habría cosas que quedarían en el olvido o se conocerían nada más que muy localmente. Ha generado un movimiento importante; de cultura y ¡de desarrollo cultural!

Beneficiário 04 (mulher, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- Creo que abren la cabeza a más de uno para poder animarse también a participar. [...] ¡Vos pensá que antes estas personas no tenían dinero para hacerlo! Y ahora es como que tenés y hacés lo que te gusta. ¡Se tiene que notar!

Beneficiário 09 (homem, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- No, no lo percibí; no en la comunidad. Pero sí en los artistas que fuimos nutridos con una enterrerrianía por el hecho de contactarnos con los otros beneficiarios. Que se yo, había artistas de La Paz, de Gualaguaychú, de Colón, Concordia, que no conocía. Y en estos encuentros, en estas discusiones, salidas itinerantes que tiene la muestra del programa, uno los va conociendo. Y si, los que estamos en el rubro notamos una gran influencia. No sé si eso se [inintendible] en la sociedad concreta.

Podemos ver, nas falas dos participantes, que o impacto do PIE tem a ver com a possibilidade de conhecer e aceder a distintos projetos culturais que, se não fosse pela ajuda do programa, não poderiam ser conhecidos. As repercussões da iniciativa avaliada também têm a ver com as exposições dos projetos e as relações interpessoais que podem estabelecer-se, como observamos nos seguintes depoimentos:

Beneficiário 04 (mulher, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- Se montaron carpas y se presentaron cada proyecto de todos los que había en la segunda etapa [...] fueron tres días de exposición intensa, donde participaron todos los programas; tenían que mostrar ahí sus resultados.

Beneficiário 09 (mulher, 50 anos aprox., terceiro grau completo)

- No me imaginé que me iban a llevar a llevar a una muestra así. Pensé que era mostrarlos entre ellos, entre las autoridades. [...] Entonces, nuestro stand era una cosa re grande para las cositas que teníamos ahí, ¡horrible! [risas].

- Me quedé enganchada con una de las chicas que vino a hacer un curso acá sobre la chala de maíz. Muy bueno, seguimos chateando con ella. También me llamó alguien de Colón que no era el de las palmas, no me acuerdo el nombre, quería saber cómo podíamos seguir avanzando y relacionándonos.

Outras vezes, acontece que o impacto se percebe como importante em outros lugares da província, mas não no lugar onde se trabalha localmente. Também acontece que os efeitos chegam a ser tão sutis e silenciosos que, às vezes, parece que o programa estava “oculto”:

Beneficiário 09 (mulher, 50 anos aprox., terceiro grau completo)

- *Conozco personas del ambiente que han trabajado. Pasa que acá en la ciudad de Tala ¡no pasa nada!*

Beneficiário 05 (mulher, 30 anos aprox., terceiro grau completo)

- *Y yo, la verdad, no me enteré mucho. [...] Es como un impacto... no sé, ¡como si estuviese oculto! [risas].*

Beneficiário 13 (homem, 30 anos aprox., terceiro grau incompleto)

- *[...] así por los medios... bueno, mucha radio no escuchamos, mucha tele no tenemos. Pero... No, no. Por ejemplo, en el mail se ve que es fuerte lo que hacen, que es bueno. Pero no repercute mucho, ¡acá, por lo menos!*

A mídia e a tecnologia permitiriam uma maior difusão do programa. Porém, quando a única repercussão que os participantes têm do PIE é através do e-mail institucional, se começa a duvidar desta abrangência e da possibilidade de que este programa seja mais (re) conhecido:

Beneficiário 10 (homem, 50 anos aprox., terceiro grau completo)

- *Mirá, yo al programa no lo veo presente en la opinión pública. Pero creo que es mala selección, te lo digo sinceramente. [...] Pero es porque no hay seguimiento, que ocurre eso. [...] No se percibe. Es tan heterogéneo, creo que voluntario, ¡quieren hacerlo heterogéneo! [...] Lo que sí veo –y eso es constante– que me llegan sistemáticamente todas las novedades del programa.*

Beneficiário 14 (homem, 50 anos aprox., terceiro grau completo)

- *Creo que le falta más propaganda. Propaganda en este sentido, de que, la gente pueda valorar el esfuerzo, viste, porque ¡nunca tuvimos oportunidad en los pueblos! ¡Nunca tuvimos oportunidad! [...] me parece que, faltaría, que la gente conozca mas, este, esta labor de que, ¡tan buena!*

Beneficiário 16 (homem, 20 anos aprox., segundo grau completo)

- *Le faltaría más difusión. Digamos, capaz viste más en la capital, en los proyectos que se presentaron. Le faltaría un poquito más de difusión. Para mí. Algo que más la gente se entere, o... Finalización del proyecto acá en la casa de la cultura; como finalización, hacer una exposición ahí en la casa de la cultura. Faltó eso acá, ¡de parte mía, también!*

A partir das próprias falas dos entrevistados podemos esboçar uma operacionalização do que seria o impacto do programa segundo os seus beneficiários. Como vimos anteriormente, um dos resultados deste programa seria a **possibilidade de realizar um projeto cultural** já que, se não fosse pelo programa, não teriam condições de concretizar as suas iniciativas. Como consequência disto, vários entrevistados colocaram como positivo o efeito multiplicador desta oportunidade de fazer cultura, gerando uma **vontade de participação** de outros artistas da província. Outro resultado apontado foi a questão da **visibilidade dos projetos** aprovados. Aqui não há consenso entre os entrevistados selecionados. Alguns destacam a importância das exposições e mostras culturais que o programa organizou em algumas cidades. Outros, porém, reclamam da falta de difusão do programa em geral, além de cada um dos projetos, já que a forma de divulgação era quase

exclusivamente por e-mails institucionais⁶⁸. Também foi colocado nas entrevistas que o programa permitiu **intercâmbios e cooperação entre artistas** da província que, até então, não tinham nenhum contato ou relação, gerando um movimento interessante com possibilidades de projetos em comum a futuro. A maior parte das entrevistas realizadas apontou este quesito como uma das maiores fortalezas do PIE. Finalmente, os entrevistados fizeram uma ponderação mais abrangente sobre os **benefícios que o PIE gerou (ou não) tanto no setor cultural como na sociedade em geral**. Neste sentido, a maioria deles não acredita que o programa tenha gerado benefícios importantes para a sociedade em geral. Alguns entendem que o baixo perfil que o programa procurou manter, de ficar quase oculto, de não estar presente na opinião pública, foi uma estratégia desacertada da coordenação do PIE. De qualquer forma, os benefícios desta iniciativa são valorizados a nível individual, mas não em relação ao setor cultural da província e muito menos à sociedade em geral.

⁶⁸ Em relação a isto, podemos adicionar que o PIE contava com um site muito bem elaborado com vídeos, fotografias e informação de cada um dos projetos, em alta qualidade, mas por alguma razão que não conseguimos esclarecer o site foi dado de baixa e só recentemente foi elaborado um blog muito mais modesto com as informações do programa e do projeto.

CONCLUSÃO

No percurso desta pesquisa consideramos diferentes experiências de políticas culturais para o desenvolvimento regional, no Brasil e na Argentina. O intuito deste trabalho foi analisar uma destas iniciativas, implementada no litoral argentino, o *Programa Identidad Entrerriana* (PIE). Entendemos que um estudo rigoroso deste programa cultural deveria responder, pelo menos, a duas inquietações básicas: 1) em que medida as ações do PIE tiveram um impacto no desenvolvimento regional? 2) é possível considerar o PIE como uma política cultural substantiva e, ainda mais, como uma política pública para a área da cultura?

Para responder à primeira pergunta, nos debruçamos sobre o campo da avaliação de políticas culturais. Este espaço de reflexão tem atraído cada vez mais a atenção de pesquisadores e estudiosos da cultura, mas ainda tem escassos trabalhos empíricos. Mesmo assim, acreditamos que esta pesquisa não teve elementos suficientes para responder ao questionamento colocado. Entendendo que cabe neste momento expor de forma mais clara as razões desta (falida) experiência, tentaremos argumentar quais foram os elementos que não tivemos acesso durante a pesquisa e que nos permitiriam realizar, de fato, uma avaliação do impacto de uma política cultural no desenvolvimento regional.

Existem, no Brasil e na Argentina, diferentes iniciativas governamentais que visam ao desenvolvimento em distintos territórios. Para avaliar os resultados deste tipo de programas costuma-se utilizar dois indicadores básicos: o Produto Interno Bruto (PIB), que mede o crescimento econômico de uma região, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador mais amplo que calcula a qualidade de vida de uma população. Nenhum destes indicadores considera a dimensão cultural do desenvolvimento; razão pela qual, no Brasil, o IPEA se preocupou em elaborar um indicador específico para a área, o IDCULT. Na Argentina não existem indicadores similares, muito menos, nos organismos provinciais de estatísticas. Sendo assim, não teríamos condições de avaliar empiricamente quais foram os benefícios diretos do PIE no desenvolvimento regional, visto que suas ações não foram acompanhadas por nenhum registro estatístico cultural.

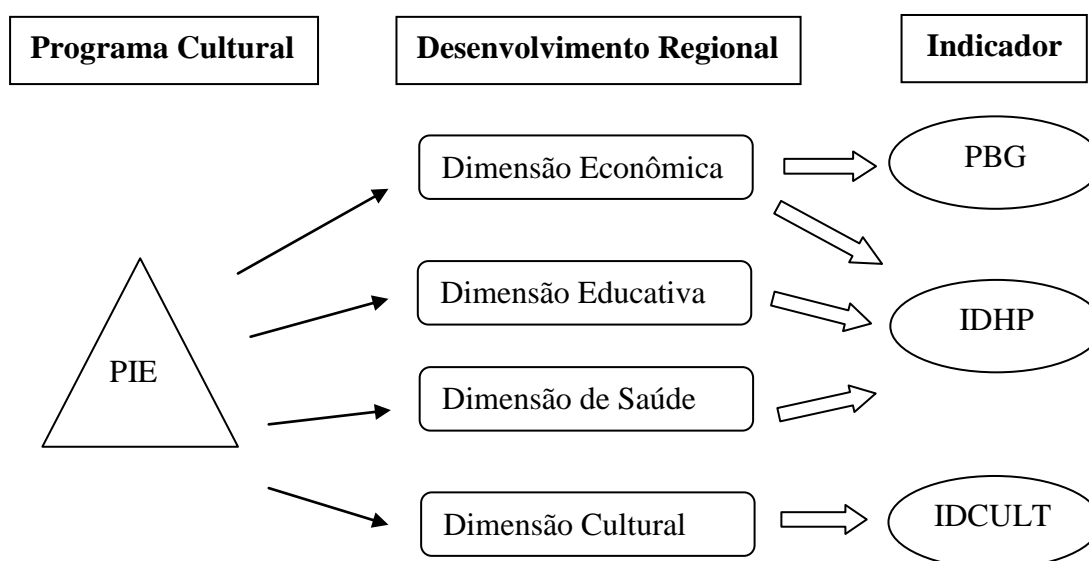
Frente a isto, pensamos em duas alternativas. A primeira foi avaliar o impacto indireto do PIE nos indicadores de desenvolvimento existentes na província de Entre Ríos, a saber, o Produto Bruto Geográfico (PBG, o equivalente ao PIB, mas calculado a nível provincial) e o IDHP (o IDH Provincial). Isto significaria avaliar o impacto do PIE no crescimento econômico e/ou nos indicadores de educação e saúde utilizados pelo IDH. A segunda

alternativa seria criarmos um indicador provincial de desenvolvimento cultural semelhante à proposta do IPEA para calcular o impacto direto do PIE.

Avaliar o impacto do PIE de forma indireta – através dos efeitos na economia, educação ou saúde – significaria assumir a postura de que a cultura não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para outros fins (econômicos ou sociopolíticos).

Já a segunda alternativa, que supõe delimitar a dimensão cultural do desenvolvimento, fica longe de ser uma solução mais simples para o nosso dilema. Porém, tínhamos dois antecedentes: a pesquisa do IPEA sobre o IDCULT e a avaliação realizada na província de Córdoba sobre o PROCEDER. A proposta do IPEA ainda não tinha, até o momento da finalização desta pesquisa, uma versão definitiva, razão pela qual não conseguimos analisar em profundidade as suas implicações para o estudo do desenvolvimento cultural. De qualquer forma, não temos como comparar a infraestrutura do IPEA com a que dispomos em uma pesquisa de mestrado. Por sua vez, a coordenação do PROCEDER enfrentava as mesmas dificuldades que tínhamos para avaliar o desenvolvimento regional e por isso, ao invés de avaliar o impacto do programa cultural no PBG ou no IDH da província, se propôs a estudar o impacto no **desenvolvimento cultural** desta região. Isto implicaria a criação de dados e indicadores culturais que permitissem o acompanhamento do programa de forma sistemática e contínua. Contudo, a coordenação do PROCEDER não definiu com clareza este indicador, não esclareceu os elementos inclusos no desenvolvimento cultural e nem explicou como avaliá-lo. No nosso caso, criar tal indicador no decorrer de uma dissertação de mestrado seria demasiadamente pretensioso.

Assim, se fizermos uma recapitulação das alternativas contempladas, nos deparamos com o seguinte quadro/resumo para o PIE:



Não vamos nos deter nas inúmeras dificuldades que existem na operacionalização destas variáveis e sim em uma questão muito mais básica e elementar: que dados são necessários para acompanhar as variações destes indicadores? No caso do PIB, que é o mais antigo, existem medições anuais a nível nacional e provincial que contabilizam os dados de consumo, investimento privado, gasto público e exportações netas. Em relação ao IDH, se trabalha com o PIB *per capita* e com dados sobre o nível de alfabetização (dimensão educativa) ou condição de moradia familiar (dimensão de saúde), que são realizados por levantamentos anuais ou censos realizados a cada quatro ou, no mínimo, a cada dez anos. Ainda imaginando a factibilidade de criar um IDCULT na província de Entre Ríos, não teríamos condições de saber qual foi o valor anterior à implementação do PIE, simplesmente porque não havia, e nem há, este indicador ou os dados necessários para construí-lo. Portanto, devido às limitações de tempo, recursos e aptidões técnicas não conseguimos atingir nenhuma das duas alternativas. Mas além disso, razões metodológicas e escolhas teóricas nos fizeram optar por uma terceira alternativa.

O percurso nos permitiu compreender quão complexo é realizar uma avaliação do desenvolvimento cultural nos territórios e, ao mesmo tempo, quão imperiosa é a necessidade de dispor de dados culturais a nível municipal, provincial e nacional continuados. Sem indicadores ou dados culturais sistemáticos, pensamos em uma terceira alternativa de ordem qualitativa, que foi conhecer o impacto do programa através das percepções dos próprios coordenadores dos projetos beneficiados pelo PIE. Algumas destas falas foram colocadas no último capítulo da dissertação que, salientamos, tampouco são suficientes para estimar o impacto do PIE no desenvolvimento regional. Mesmo assim, entendemos que as entrevistas ou outro tipo de análise qualitativo são válidos para avaliar o resultado de um programa cultural para o desenvolvimento. Cabe ressaltar, também, que este percurso sem êxito aparente nos permitiu ver muitas dificuldades que, a futuro, poderão ser elucidadas para avaliar o impacto no desenvolvimento regional de qualquer política cultural nas províncias argentinas com maior rigorosidade e clareza.

Antes de refletirmos se o PIE tem se transformado em uma política cultura efetiva ou até em uma política pública para a área da cultura, vale a pena nos deter na explicação sobre o relacionamento existente entre esta formulação e a primeira inquietação sobre o impacto no desenvolvimento regional. Já foi colocado que as políticas culturais não se reduzem às iniciativas governamentais ou estatais, podendo também ser acionadas por grupos comunitários e instituições civis não estatais ou do setor privado. As iniciativas provenientes destes atores podem ser consideradas políticas públicas se envolverem algum tipo de crivo

público no processo de criação, gestão e, por que não, avaliação da política cultural. Neste sentido, nosso estudo não pretendeu analisar apenas de forma instrumental as repercussões de um programa cultural sem importar-se com a forma pela qual esta iniciativa foi implementada. Sendo assim, tão importante como os efeitos é a possibilidade desta iniciativa se transformar em uma substantiva política pública cultural.

Entendemos que o principal mérito do PIE, explícito na fala de todos os entrevistados, é ter sido a primeira iniciativa estatal realizada pelo governo de Entre Ríos, em parceria com o CFI, que estabeleceu um mecanismo estatal (primeiro à discricção, mas depois através de convocatórias abertas) para distribuir recursos públicos de forma direta aos diversos setores culturais da província. No Brasil, particularmente na Bahia, existe uma experiência mais ou menos sedimentada em relação aos editais públicos e convocatórias de projetos para a área cultural. Estes procedimentos tiveram um impulso maior a partir de 2007, com a gestão de Márcio Meirelles na SECULT-BA, que procurou distribuir esses recursos para diferentes realidades culturais do enorme território baiano. No caso da Argentina, e particularmente em Entre Ríos, a questão não poderia ser mais contrastante. Tanto os beneficiários mais jovens como os idosos, os experientes como os novatos, os oriundos de cidades mais populosas como aqueles moradores de pequenos povoados, ninguém lembra ou tem notícia de alguma experiência semelhante para a área da cultura em toda a história da gestão pública cultural entrerriana.

Ao longo da segunda etapa de implementação do PIE (2005-2009), com destaque para a segunda e a terceira convocatória, cada um dos beneficiários entrevistados se sentiram parte desta iniciativa. Acreditaram, alguns mais e outros menos, que sua participação era importante e contribuía na elaboração e execução do programa. Mostraram-se interessados em se envolverem mais na gestão e planificação de novas atividades dentro do PIE, e exaltaram a contribuição que o programa oferecia para seu projeto em particular. De alguma maneira, ainda que talvez de forma muito incipiente e reduzida para os projetos aprovados, estava sendo construída uma política pública para a área da cultura, com a participação efetiva dos destinatários, com maior envolvimento público frente a esta iniciativa. Com o decorrer das convocatórias da segunda etapa, várias pessoas que tiveram os projetos aprovados se juntaram para modificar ou reformular a forma de gestão e execução do PIE. Por exemplo, a necessidade de que exista um processo de seleção aberto e transparente, com os projetos sendo apresentados com pseudônimos e não com nomes próprios. A proposta de trabalho da coordenação do programa também foi muito elogiada, já que se propunha fazer uma gestão horizontal e não verticalizada e hierárquica. Além disso, todos os entrevistados concordaram

que, se não fosse pelos fundos públicos possibilitados por esta iniciativa, não teriam tido condições de realizar seus projetos, explicitando uma demanda cultural que parecia estar invisível para os governos anteriores.

Porém, ainda que importante como primeiro passo, existem várias pendências a serem resolvidas para que de fato possamos acreditar que estamos frente a uma política cultural efetivamente estruturada. Institucionalmente se percebe uma fragilidade importante desde o começo do programa, situação que não foi bem resolvida ao longo do tempo e tampouco na segunda etapa. Observamos isto, por exemplo, nas exageradas expectativas de seu “criador”, Carlos Molina, quando explicava no seminário que as políticas culturais iriam estar na mesa de decisões do governo ao lado das políticas econômica e administrativa. Neste sentido, também é claro o descompasso entre os objetivos grandiosos do programa e sua dimensão de atuação efetiva, nas ações eventuais sem continuidade no tempo, na curta duração do financiamento dos projetos e na impossibilidade de renovar os convênios ou apresentar-se a novas convocatórias⁶⁹, o abandono ou não seguimento dos projetos uma vez finalizado o convênio, além da escassa difusão tanto do programa como dos projetos aprovados durante as diversas convocatórias.

Retomando as categorias analíticas de Botelho (2001), o PIE expressou, nos discursos oficiais, uma visão antropológica da cultura que pretendia mudar substancialmente as realidades culturais dos territórios de Entre Ríos. No entanto, o programa mal conseguiu atingir a incipiente dimensão sociológica da cultura na província, já que a grande maioria dos projetos teve uma alta significação individual, mas escassa ou nula repercussão social, particularmente entre pares e colegas da cultura que não participaram ou foram beneficiados pelo programa. Ainda assim, vale destacar que ano a quantidade de projetos recebidos pelo PIE aumentou, chegando a mais de 200 na última convocatória. Isto dá a pauta de uma demanda cultural insatisfeita, seja por programas públicos como por iniciativas privadas.

Enfim, esta análise é fruto desta particular abordagem sobre o PIE, e com certeza pode (e deve) ser revisada, criticada e aprimorada. Porém, é evidente que as conclusões parciais deste processo, muito mais que um ponto de chegada, são claramente um novo ponto de partida.

⁶⁹ Situação que um dos entrevistados percebe como discriminatória, no sentido que teve vários proponentes que participaram de diversas convocatórias, quando isso estava proibido no edital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABALLAY, Silvia. **Evaluar el desarrollo cultural**: una propuesta desde el sur de córdoba. Villa María: EDUVIM, 2009.

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Rio de Janeiro: VOZES, 2002.

BARBOSA, Frederico; ARAÚJO, Herton Ellery. **Cultura Viva**: avaliação do programa arte, educação e cidadania. Brasília: IPEA, 2010.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo: Abr-Jun, Vol. 15, N° 2, p. 73-83, 2001. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v15n02/v15n02_10.pdf. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

BRANDÃO, Hanayana. “**A bahia em pedaços**” outra vez: **Reflexões sobre identidade, território e desenvolvimento**. In: Anais do I EBECULT. Salvador: UFBA, 2009. CFI / GOVERNO DE ENTRE RÍOS. **Catálogo de Projectos Comunitarios. Programa Identidad Entrerriana**. Paraná: CFI, 2007.

CFI. *Programa Identidad*, IV Etapa del programa Identidad Entrerriana, março de 2009. Disponível em: <http://www.cfired.org.ar/Default.aspx?nId=7521>. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

COELHO, Teixeira. **A cultura e seu contrário**. São Paulo: Iluminárias, Itaú Cultural, 2008.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al Neoliberalismo (1950-1990)**. Buenos Aires: Biblos, 2003.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Políticas Culturales en América Latina**. México: Ed. Grijalbo, 1987.

IBARROLA, Alfredo. **Cultura, vida cotidiana y desarrollo de la creatividad como recurso social**. Mar del Plata: I CONGRESO NACIONAL DE CULTURA, 2006a.

_____. *Informe Final del Programa Identidad Entrerriana*. [Buenos Aires: CFI, 2006].

LEITÃO, Claudia. **Biodiversidade Cultural e Imaginário de Desenvolvimento**. In: Anais do V ENECULT. Salvador: UFBA, 2009a.

_____. **Cultura e Municipalização**. Coleção Cultura é o quê? Vol. III. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009b.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Cultura, desenvolvimento e planejamento regional: Aspectos conceituais e metodológicos**. Guatemala: XI CLAD, 2006.

_____. **Instituições, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe**. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 1, artigo 9, Rio de Janeiro, Mar. 2010.

ORTIZ, Renato. Cultura e Desenvolvimento. In: V CAMPUS EURO-AMERICANO DE COOPERAÇÃO CULTURAL. Almada, OEI, 2007. Disponível em: http://www.redculturalmercosur.org/docs/Ortiz_port.pdf. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e Território no Brasil** (versão digital). Brasília: IICA, 2009. Disponível em: <http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/IdentidadeTerritorioBrasil.pdf>. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

PROGRAMA IDENTIDAD ENTRERRIANA, Programa Identidad Entrerriana. Disponível em: <http://identidadentrerriana.blogspot.com/p/programa-identidad-entrerriana.html>. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

ROTMAN, Graciela. Programa Identidad Provincial en Entre Ríos. In: SEMANA DE LA IDENTIDAD. Paraná: CFI, 1999.

_____. *Informe parcial del Programa Identidad Entrerriana*. [Buenos Aires: CFI, 2006].

_____. *Informe Final del Programa Identidad Entrerriana*. [Buenos Aires: CFI, 2007].

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. As políticas culturais e o Governo Lula. Coleção Brasil em Debate – Volume 5. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

SEN, Amartya. Culture & Development. **World Bank Tokyo Meeting**, Tóquio, Banco Mundial, 2000. Disponível em: http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/354/688/sen_tokyo.pdf. Acesso em: 05 de setembro de 2011.

TASAT, José. Políticas Culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense. In: **Indicadores Culturales 2008**. Caseros: EDUNTREF, 2009. p. 185-191.

_____. Políticas Culturales de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense (segunda parte). In: **Indicadores Culturales 2009**. Caseros: EDUNTREF, 2010. p. 61-70.

TASAT, José; CALADO, Pablo Mendes. Indicadores presupuestarios: Dispositivos para la gestión de gobiernos locales. In: **Indicadores Culturales 2009**. Caseros: EDUNTREF, 2010. p. 33-39.

UNESCO. **Our Creative Diversity: Report of the World Comission on Culture and Development**. Paris: UNESCO, 1995.

UNESCO. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasilia: UNESCO Brasil, 2003.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene. **Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales**. Barcelona: Gedisa, 2003.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: Usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

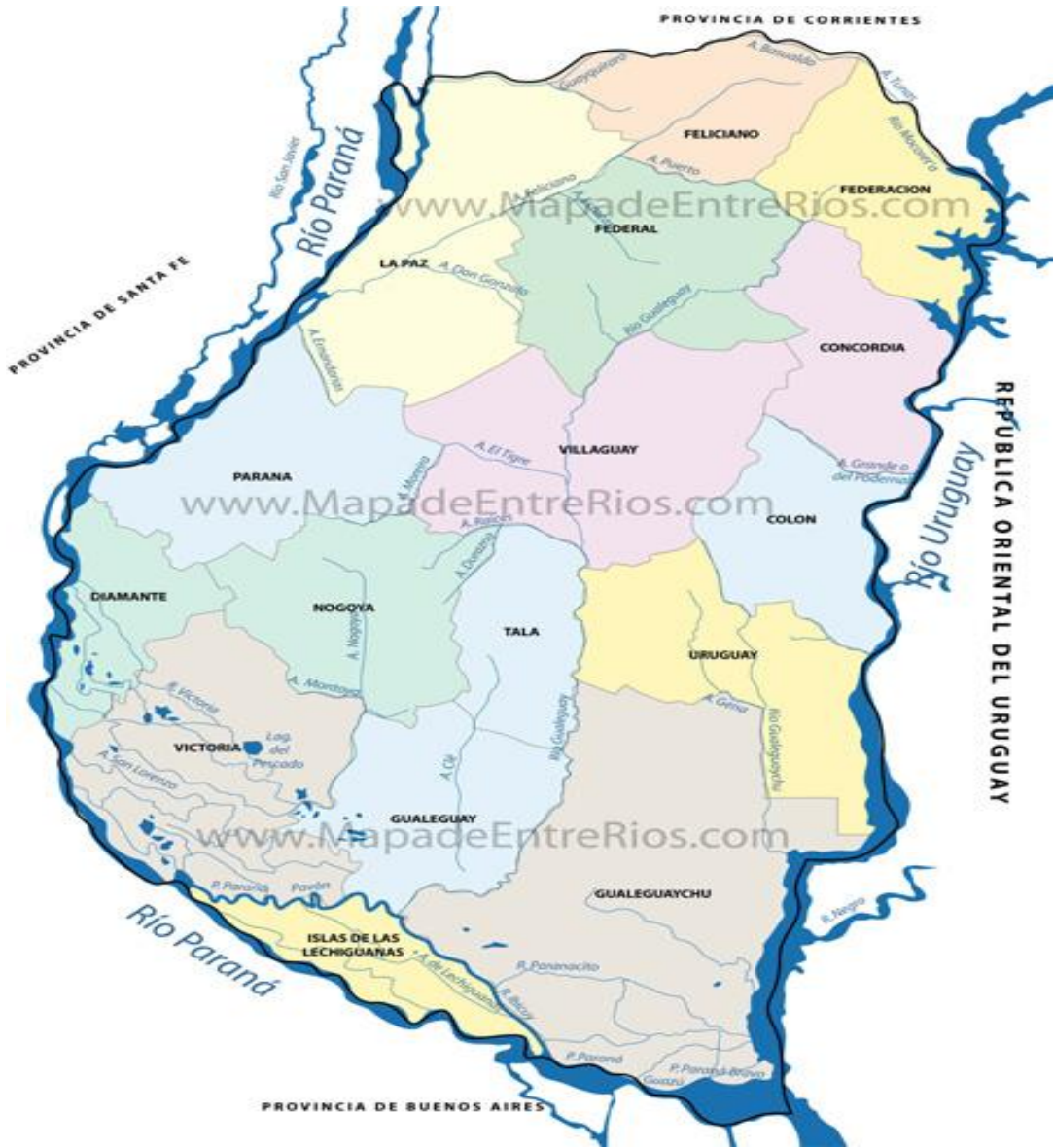
ANEXO A - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA PROVÍNCIA DE ENTRE RÍOS, ARGENTINA



ANEXO B – MAPA DO NORDESTE ARGENTINO

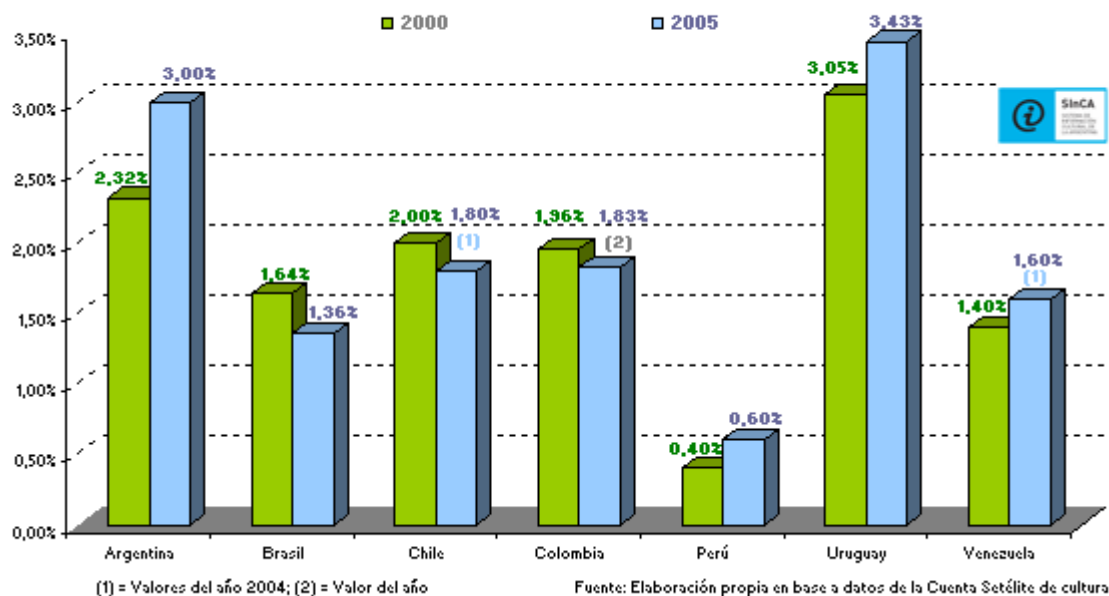


ANEXO C - MAPA DA PROVÍNCIA DE ENTRE RÍOS, ARGENTINA

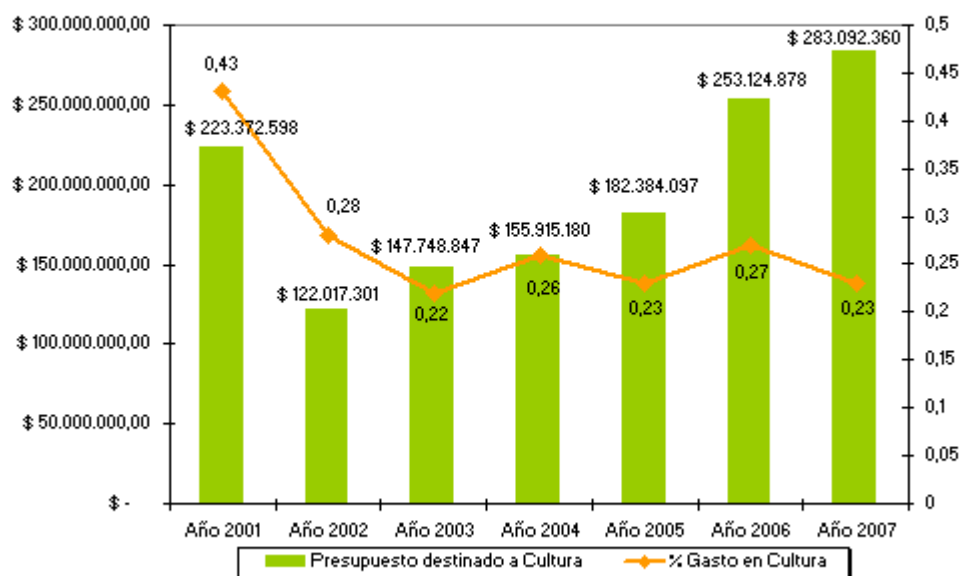


ANEXO D - TABELAS DO SINCA: MERCOSUL E ARGENTINA

PBI CULTURAL. PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES CULTURALES EN LA ECONOMIA DE CADA PAIS. EN PORCENTAJES. AÑOS 2000 - 2005



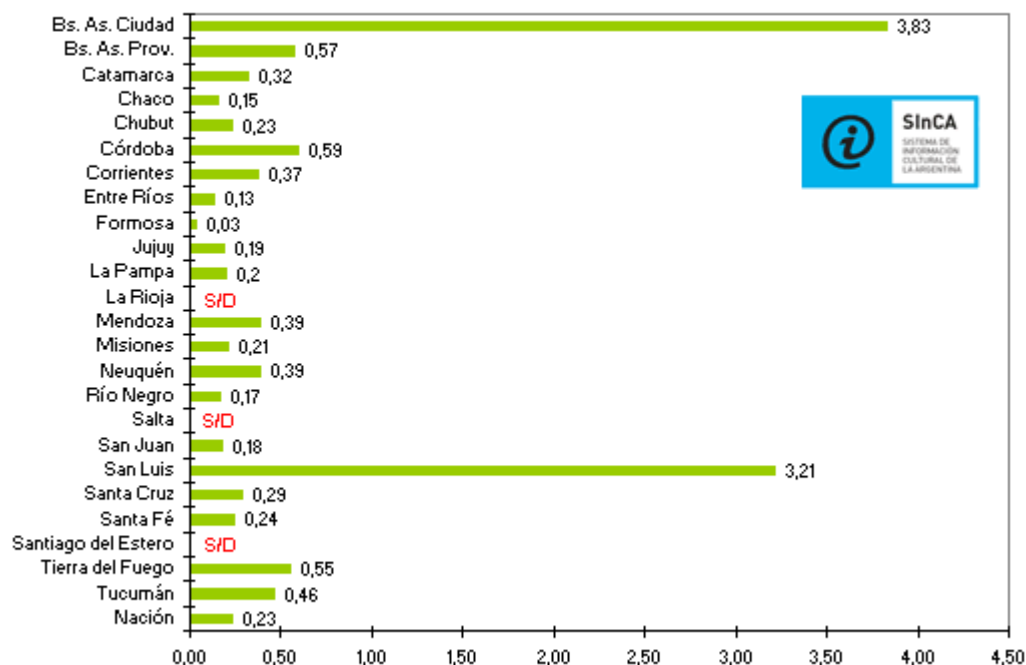
NACIÓN: PRESUPUESTO CULTURAL EN PESOS Y COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA JURISDICCIÓN. AÑOS 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007



Fuente: Elaboración propia del SinCA en base a datos provistos por la Secretaría de Cultura de la Nación.

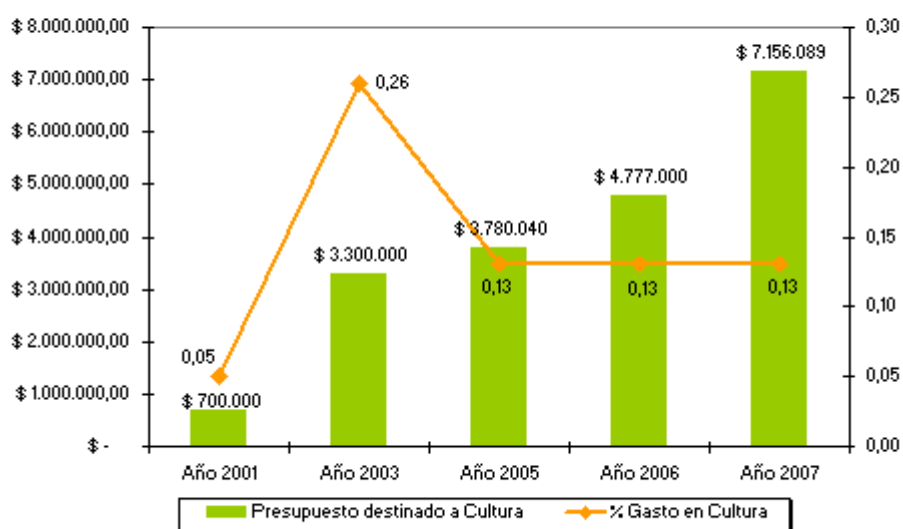
ANEXO E: INFORMACIÓN DO SINCA SOBRE A PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO JURISDICCIONAL DESTINADO A CULTURA SEGÚN PROVINCIA. AÑO 2007



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por las áreas de cultura provinciales y nacional.

PROVINCIA DE ENTRE RÍOS: PRESUPUESTO CULTURAL EN PESOS Y COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA JURISDICCIÓN. AÑOS 2001, 2003, 2005, 2006 y 2007



Fuente: Elaboración propia del SinCA en base a datos provistos por la Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Entre Ríos.

APÊNDICE A – Roteiro para entrevista de beneficiários do PIE

Projeto:

Etapa:

Gênero, idade aproximada e escolaridade:

Local:

Data:

Parte I: Sobre el proyecto

- 1) ¿Cuáles eran sus expectativas sobre el proyecto? ¿Qué esperaba que sucediera?
- 2) ¿Qué fue lo que realmente sucedió luego de que el proyecto fuera aprobado?
- 3) ¿Cómo fue financiado el proyecto?
- 4) ¿A quién estaba dirigida la actividad? ¿Cuántas personas participaron de la misma?
- 5) ¿Se generaron otras actividades a partir del proyecto?
- 6) Los participantes del proyecto, ¿continuaron con actividades relacionadas a la cultura?
¿aproximadamente cuántos?
- 7) ¿Qué diferencias percibe, en la localidad, antes y después del proyecto?
- 8) ¿Cómo describiría su impacto en el lugar?
- 9) ¿Continuó con sus actividades luego que el proyecto terminó?
Afirmativo: ¿Cómo? Negativo: ¿Por qué?

Parte II: Sobre el PIE

- 1) ¿Cómo se enteró del programa?
- 2) ¿Conoce y/o ha participado de otros programas similares?
- 3) ¿Cuáles eran sus expectativas sobre el PIE?
- 4) ¿Qué fue lo que realmente sucedió luego de que el proyecto fuera aprobado?
- 5) ¿Qué diferencias percibe antes y después del PIE?
- 6) ¿Cómo describiría su impacto en la provincia?
- 7) ¿Qué problemas tuvo el programa?
- 8) ¿Qué fue lo que le faltó al PIE?
- 9) ¿En su opinión, sirvieron las acciones del PIE?
Afirmativo: ¿Para qué? Negativo: ¿Por qué?

SUMÁRIO DOS APÊNDICES NO CD-ROM

- APÊNDICE B – Transcrição da entrevista com Alfredo Ibarrolla – Coordenador Provincial do PIE - Primeira parte
- APÊNDICE C – Transcrição da entrevista com Alfredo Ibarrolla – Coordenador Provincial do PIE - Segunda parte
- APÊNDICE D – Transcrição da entrevista com Fernanda Sabalegui
- APÊNDICE E – Transcrição da entrevista com Pamela Villarraza
- APÊNDICE F – Transcrição da entrevista com Juan José Rossi
- APÊNDICE G – Transcrição da entrevista com Luis Horacio Martínez