

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-11-09

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Neves, J. S. (2020). Cultura. In Ricardo Pais Mamede e Pedro Adão e Silva (Ed.), *O estado da nação 2020: valorizar as políticas públicas*. (pp. 25-32). Lisboa: IPPS-Iscte.

Further information on publisher's website:

<https://ipps.iscte->

[iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/O_Estado_da_Nacao_e_as_Politiclas_Publicas_2020.pdf](https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/O_Estado_da_Nacao_e_as_Politiclas_Publicas_2020.pdf)

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Neves, J. S. (2020). Cultura. In Ricardo Pais Mamede e Pedro Adão e Silva (Ed.), *O estado da nação 2020: valorizar as políticas públicas*. (pp. 25-32). Lisboa: IPPS-Iscte.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Cultura

José Soares Neves

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



Uma lenta recuperação apoiada no investimento público

O sector da Cultura é muito diverso e nele se incluem o património (museus, monumentos, património imaterial como o fado), as artes do espetáculo (teatro, música, dança, ópera, circo), o cinema, os arquivos, as bibliotecas públicas, entre outros. As políticas públicas têm uma forte influência em muitos destes domínios. Essa influência faz-se sentir pela gestão pública direta de equipamentos culturais, pelos apoios atribuídos a entidades privadas, normalmente sem fins lucrativos, para cumprirem serviços públicos que o Estado não está em condições de assegurar, e pela regulação do funcionamento do mercado. Uma parte significativa do mercado é assistido pelo Estado, o que significa que é apoiado, direta ou indiretamente. Uma outra parte depende sobretudo da dinâmica privada, as designadas “indústrias culturais e criativas”, como o cinema, o livro e a música, de que são um bom exemplo os festivais de música popular, que se têm multiplicado nos últimos anos por todo o País.

As políticas públicas destinam-se a promover a expressão, a fruição e o acesso à cultura por parte da população portuguesa. Um factor importante de desenvolvimento do país, e especificamente do sector da cultura, no período que precedeu a crise pela pandemia de COVID-19, foi o turismo. Os afluxos crescentes verificados até então aos museus e aos monumentos nacionais, e também aos festivais de música, o interesse pelo artesanato, foram muito relevantes do ponto de vista das receitas que geraram e do contributo para a dinamização das ofertas.

Contudo, o acesso às atividades culturais por parte da população portuguesa, em particular entre a menos escolarizada, permanece muito abaixo do verificado na generalidade dos países europeus. O impacto da crise traduziu-se no agravamento, dos débeis níveis de participação, que a ligeira recuperação posterior não superou uma vez que o país manteve níveis dos mais baixos entre os países da UE.

A influência das políticas públicas está muito associada aos montantes das despesas públicas, que incluem os níveis central/regional e local (as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira têm competências próprias em matéria de cultura). Apesar de a tutela governativa ser a instância a quem compete a condução das políticas e, portanto, ser a gestora dos orçamentos dessa área governativa, outros ministérios têm também despesas com serviços culturais, sendo a percentagem no PIB da despesa das administrações públicas com cultura um dos principais indicadores utilizados na área. Em Portugal essa despesa oscila nos anos mais recentes entre 0,4% (2012) e 0,2% (2015). Este é um ano charneira na evolução recente

A despesa pública em cultura recuperou ligeiramente, mas mantém-se aquém dos níveis de há uma década e distante da média da UE

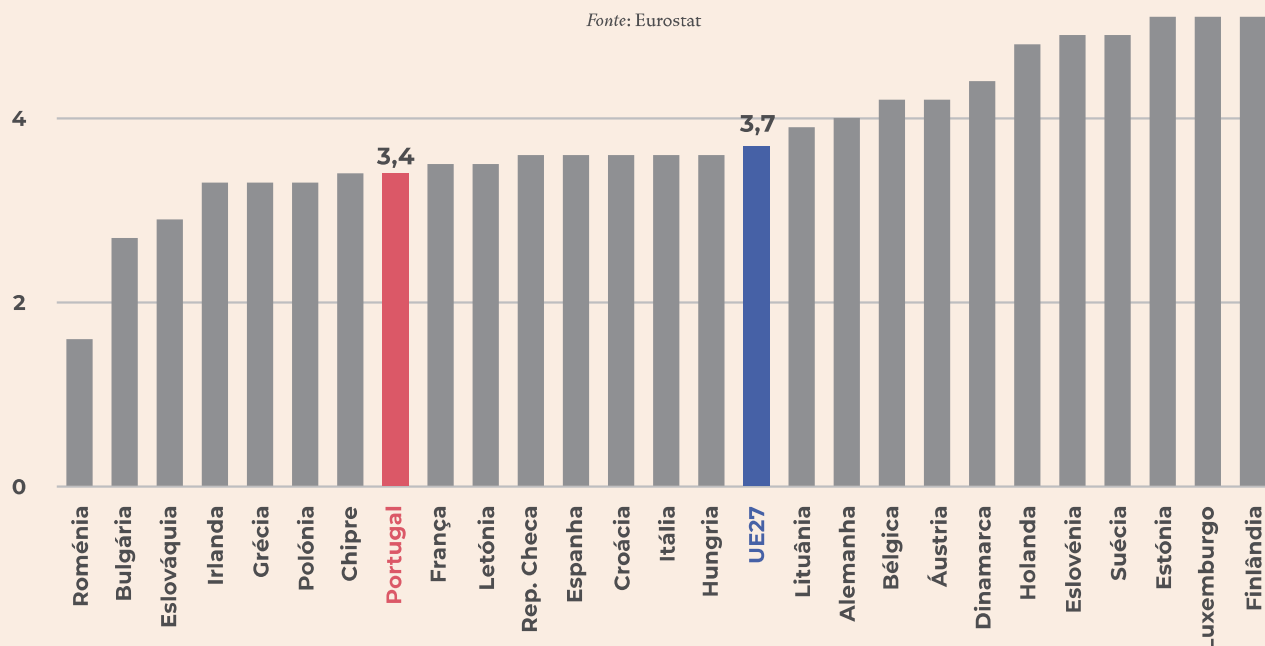
porque marca a inversão da queda verificada a partir de 2012, para alguma recuperação nos anos seguintes, e apenas para 0,3%. Este é o valor de Portugal em 2018 quando a média da UE é de 0,6%.

Esta evolução está patente num outro indicador, a despesa do governo central em percentagem da despesa total das administrações públicas. Verifica-se alguma recuperação em 2018 (0,3% face a 0,2% nos anos anteriores), mas ainda não ao nível de 2012 (então 0,4%) e sobretudo muito abaixo da média da UE (0,9% em 2018).

Já do ponto de vista da administração local verifica-se que os níveis de despesa permanecem desde 2014 e até 2018

Emprego no sector da cultura (em % do emprego total, 2019)

Fonte: Eurostat



relativamente baixos (entre 2,9% e 3,1% do total das despesas públicas), distante da média da UE (3,8% em 2018). Note-se que o nível local tem um peso significativamente superior ao central, o que deriva dos processos de descentralização cultural – lembre-se a gestão de equipamentos culturais que se intensificou desde a década de 1990 como arquivos, centros culturais, museus, bibliotecas, recintos de artes do espetáculo, monumentos nacionais.

Numa outra vertente, a internacionalização das artes e da cultura, a evolução recente tem sido marcada por uma crescente afirmação de Portugal. Por exemplo, quanto ao património material da humanidade da UNESCO, em 2019 havia

O peso do emprego cultural no emprego total mantém-se um dos mais reduzidos da UE, apesar do crescimento significativo registado na última década (de 2,9% em 2011 para 3,4% em 2019)

17 sítios classificados, dos quais dois incluídos nesse ano, o que significa que Portugal é o sexto país da União Europeia (com a Polónia) com mais sítios classificados. O mesmo se pode dizer quanto ao património imaterial. O fado, em 2011,

inaugurou a lista, que em 2019 contava com sete elementos, o que colocava Portugal (com a Roménia) em sexto lugar entre os países da UE.

No emprego cultural a evolução registada em Portugal nos últimos oito anos tende a aproximar-se da média europeia, mas ainda a grande distância. Portugal passou de 2,9% do emprego total em 2011 para 3,3% em 2018 (a média da UE é 3,9%) mas, apesar disso, no contexto da UE apenas três países registam percentagens mais baixas. É sabido que uma parte importante do emprego na cultura (cerca de um quarto) corresponde a formas atípicas de emprego, trabalho independente, precário ou intermitente, de difícil quantificação pelas estatísticas oficiais, o que lança alguma margem de incerteza sobre estes valores.

Sabe-se também que o emprego na cultural é mais qualificado do que o emprego total. O indicador dos alunos inscritos no ensino superior em cursos de artes e humanidades mantém a tendência de evolução positiva de Portugal uma vez que passam de 9,5% do total de inscritos em 2013 para 10,25% em 2018. Esta evolução contribui para que o país se aproxime da média da UE que era de 10,37% em 2018.

Nas vésperas de uma nova e mais profunda crise devido à pandemia pelo COVID-19, o sector da Cultura em Portugal registava sinais de recuperação com evoluções (de novo) positivas em diversos planos relativamente ao período marcado pelo impacto da crise financeira e económica de 2008. ▶

Os apoios financeiros às artes

O apoio financeiro às artes nunca esteve em causa no Portugal democrático. Independentemente das posições expressas a este propósito pelos partidos com representação parlamentar

Na área da cultura, o apoio financeiro às artes é talvez a medida de política pública do Ministério da Cultura que mais frequentemente é objeto de controvérsia. No entanto, é uma medida generalizada nos países ocidentais desde o pós-guerra.

A necessidade da intervenção pública como garante de permanência, de diversidade e de disseminação da oferta artística no território, numa lógica de proximidade com as populações, está largamente demonstrada. De modo a garantir um serviço público que o Estado não está em condições de assegurar integralmente, tem sido concretizada através do financiamento a projetos artísticos privados e a entidades normalmente sem fins lucrativos, em muitos casos com o estatuto de associação, atribuído diretamente por organismos estatais ou gerido por agências e por entidades não-governamentais, mas com suporte financeiro do Estado.

Em Portugal, embora o primeiro enquadramento legal específico date do início dos anos noventa, a sua prática, mesmo antes disso, era já comum, então com a atribuição de bolsas e de “subsídios”, um termo que gerou enorme polémica e que viria a ser substituído no vocabulário de responsáveis políticos e de agentes do sector por “apoios”, para destacar as responsabilidades constitucionais do Estado nesta matéria.

A polémica a que antes se aludiu não significa que o apoio financeiro às artes em algum momento tenha estado em causa no Portugal democrático. Independentemente das posições expressas a este propósito pelos partidos com representação parlamentar – e apesar de os partidos de direita serem tendencialmente mais reticentes e os de esquerda mais favoráveis a estes apoios – o que é certo é que granjeou sempre importantes margens de consenso, colocando-se as divergências mais nos montantes e no modo do que na medida em si.

Inicialmente dirigidos ao teatro, o leque de domínios artísticos abrangidos pelos programas de apoio financeiro foram sendo sucessivamente alargados a outras artes do espetáculo (dança e música) até chegar ao atual enquadramento que inclui diversos domínios e cruzamentos artísticos, das artes do espetáculo e das artes visuais, e que aliás não se restringe aos normalmente considerados no setor cultural, mas que contempla outros (como a arquitetura e o *design*) que se enquadram no que se vem designando desde meados da década de 2000 como sector cultural e criativo.

Esta é uma medida de política pública com enormes implicações em múltiplas vertentes. Entre estas destacam-se desde logo as que se referem ao conjunto do tecido artístico nacional, à atividade das entidades das diversas áreas e dos profissionais envolvidos, eventualmente em início de carreira, recém-licenciados. Tem implicações também na vertente do acesso das populações e das comunidades às manifestações artísticas por via da diversificação, descentralização e correção das assimetrias regionais da oferta cultural.

Como medida de política pública está sujeita às opções programáticas e orçamentais na cultura e é, portanto, vulnerável às oscilações políticas, seja quanto às orientações e prioridades, seja quanto aos montantes a elas afetados, sem esquecer fatores de contexto como os ciclos económicos, em particular os de crise, como aquele em que Portugal esteve sob resgate de instituições internacionais.

Uma rápida digressão pela produção legislativa mostra que o regime de apoio financeiro às artes, como se disse, inicialmente apenas ao teatro, tem em 1990, na vigência do XI Governo Constitucional (PPD/PSD) uma primeira formalização. As normas então consagradas viriam motivar enorme polémica, em particular quanto ao peso do número de espetadores como critério na atribuição dos apoios. Estas acabariam por ser revogadas em 1995, com a entrada em funções do XIII Governo Constitucional (PS), que promoveu posteriormente a produção de um vasto conjunto legislativo que, entre outros aspetos, passou a fazer depender de concurso a atribuição dos apoios financeiros e os estendeu a outras artes do espetáculo. Outros marcos legislativos, com alterações significativas, situam-se em 2006 (XVII Governo Constitucional) e, mais recentemente, em 2017 (XX Governo Constitucional), ambos governos do PS.

O atual sistema de apoio financeiro às entidades profissionais não estatais, não lucrativas, do terceiro setor, gerido pela Direção-Geral das Artes (DGArtes), decorre da crescente concentração neste organismo de competências de outros organismos estatais: o Instituto das Artes (IA), organismo com a atribuição de apoios nas artes do espetáculo e arte contemporânea (artes plásticas e visuais, incluindo arquitetura e design), que tinha resultado da fusão do Instituto de Arte Contemporânea (IAC) com o Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) e que a DGArtes veio substituir, assim como de competências do Centro Português de Fotografia (CPC) em matéria de apoio à difusão da fotografia e do então Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM, hoje ICA) quanto aos apoios ao multimédia.

Como se depreende, esta medida envolve elevada complexidade pelas entidades abrangidas (em quantidade e diversidade) e pelos procedimentos administrativos que a sustentam. Os apoios são atribuídos em processos concorrenciais com avaliação externa dos projetos, abrangem programas, objetivos e durações diferentes, várias modalidades, áreas artísticas e tipos de atividade (criação, programação, mistas), direcionados a entidades artísticas coletivas e singulares, grupos com existência legal, não lucrativos, ou meramente informais, criados especificamente para concorrer. Abrangem artistas individuais, entidades coletivas com sede em qualquer ponto do território do continente, com diferentes espessuras temporais de atividade, umas com dezenas de anos de existência, outras emergentes, recém-criadas, e com diferentes dimensões em número de trabalhadores, de projetos e de atividades.

A política de apoio às artes tem implicações para as entidades e os profissionais envolvidos, mas também no acesso das populações às manifestações artísticas e na correção das assimetrias regionais

*Esta política está
recorrentemente
envolta em polémica,
relacionada com aspetos
como os procedimentos
concursais, as avaliações,
os resultados, os
montantes e o número
de entidades apoiadas*

A DGArtes está recorrentemente envolta em polémica pública que incide em vários planos: nos procedimentos concursais, nas avaliações, nos resultados, nas entidades excluídas dos apoios. Uma parte significativa da contestação dos agentes artísticos decorre dos montantes atribuídos pelo Ministério da Cultura à medida e que condicionam o número de entidades apoiadas. Mais recentemente, parte importante da contestação situou-se justamente no período com maior impacto negativo nos montantes atribuídos, com um mínimo no ano de 2012 (12,9 milhões de euros)¹, seguido de alguma recuperação nos anos seguintes, mas longe do valor de referência pré-crise, de 2009 (21 milhões de euros). Os montantes dos apoios financeiros registados nesse ano só viriam a ser superados a partir de 2019 (27,2 milhões de euros), na vigência do novo modelo de apoio às artes aprovado em agosto de 2017 (ano em que o montante disponível era ainda de 14,2 milhões), e num contexto de elevada contestação ao modelo, aos resultados e à exclusão de inúmeras entidades, atribuída ao baixo montante então disponível.

O reforço recente dos orçamentos anuais parece refletir, em todo o caso, uma maior atenção por parte do Governo ao sector. No período 2018-2020, o orçamento atribuído à DGArtes é o terceiro em valor entre os serviços e fundos do Ministério da Cultura, atrás da Direção-Geral do Património Cultural e do Fundo de Fomento Cultural.

Em suma, trata-se de uma medida de enorme relevo e com importantes impactos em múltiplos planos: na política cultural (orientações, programas, orçamentos dos apoios financeiros, meios organizativos para a sua gestão); nos mundos das artes (entidades e respetivas equipas, projetos e atividades, domínios), do ponto de vista coletivo e individual; na participação e no acesso da população portuguesa a uma parte muito importante das atividades artísticas e culturais.

Apesar de a intervenção do Estado incluir outras formas, designadamente a aquisição de espetáculos e outros eventos culturais por autarquias locais, em parte no quadro da programação dos equipamentos culturais que gerem, os apoios permanecem como a principal fonte de financiamento com algum horizonte temporal para muitas entidades. Persiste, entretanto, a dissociação entre os apoios financeiros e outra medida pública de grande alcance, a rede de teatros e cineteatros — seja informalmente, pensando nas infraestruturas efetivamente implantadas no território na década de 2000, seja sobretudo no quadro da recentemente aprovada Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses pela Assembleia da República, em setembro de 2019, e cuja lei entrou em vigor a 1 de janeiro de 2020.

Um dos poucos estudos sobre o universo das entidades artísticas na sua relação com o sistema de apoio foi realizado em 2017 no âmbito da revisão do modelo de apoio financeiros às artes de 2006². Embora limitado, pelos seus objetivos, ao olhar dos agentes do sector, o estudo, sustentado num inquérito qualitativo muito participado, permitiu fazer um levantamento exaustivo dos diferentes posicionamentos das entidades interessadas (tivessem ou não concorrido anteriormente) quanto à generalidade das dimensões relevantes desta medida, um diagnóstico quanto aos dados em falta para a melhor compreensão do sector e a caracterização detalhada das entidades.

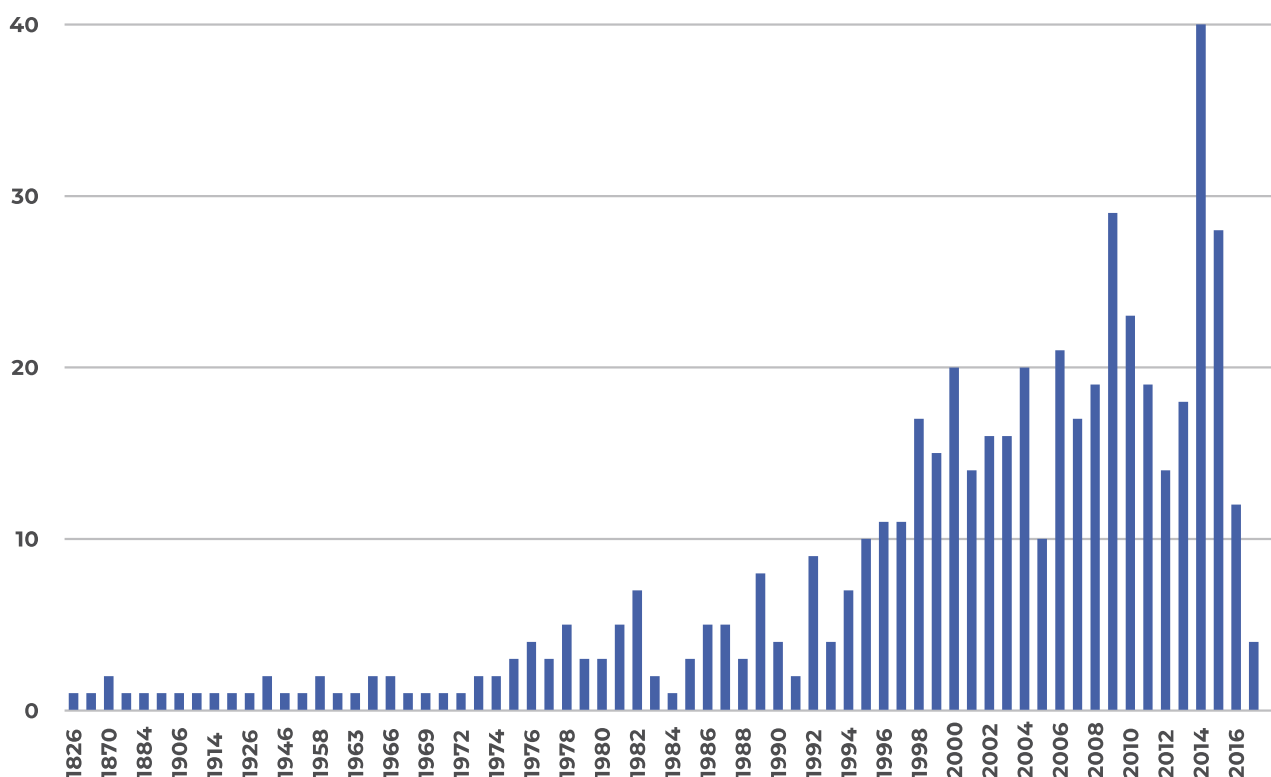
Um dos indicadores aí construídos permite evidenciar uma relação próxima entre as fases de maior intensidade legislativa e as expectativas que suscitam.

¹ Ministério da Cultura (2020), *Orçamento do Estado 2020. 12 Programa Orçamental da Cultura*, p. 16.

² Neves, José Soares (coord.), Joana Azevedo, Rui Telmo Gomes e Maria João Lima (2017), *Estudo Posicionamentos das Entidades Artísticas no Âmbito da Revisão do Modelo de Apoio às Artes*, Lisboa, DGArtes e CIES-Iscte. https://www.dgartes.gov.pt/sites/default/files/estudo_posicionamentosdasentidadesartisticas.PDF

Início de atividade das entidades artísticas³

(valores absolutos, n=522)



Os períodos que se seguem aos novos enquadramentos legais, com novos domínios, significam mais entidades, parte delas informais. Repare-se que 82% das entidades participantes no estudo foram fundadas após 1990 (primeira regulamentação) e quase metade (mais precisamente 47%) após 2006 com a nova regulamentação.

Embora naturalmente limitados ao momento da sua realização, estes resultados evidenciavam os possíveis impactos do processo de construção do novo modelo de apoio financeiro às artes: a geração de novas e renovadas expectativas, a criação de novas entidades e projetos por jovens licenciados nas áreas das artes e da cultura e a apreensão entre entidades mais antigas quanto ao âmbito do novo modelo. Tudo isso viria a criar uma contestação acrescida aos concursos realizados sob a nova legislação, num contexto já de si muito marcado negativamente pela crise económica e pela diminuição acentuada dos apoios financeiros, que se prolongou por vários anos. Contestação que terminou (provisoriamente) com a atribuição de mais verbas pelo Governo e com uma revisão dos resultados de concursos, que alargaria o número de entidades abrangidas.

Em conclusão, os apoios financeiros às artes são uma medida de política cultural com grande longevidade, que conheceu sucessivas reformulações no sentido do seu alargamento, diversificação e complexificação, com enorme importância na vida artística e cultural nacional. Abrange uma parte significativa dos profissionais da cultura, e dos trabalhadores com formas de emprego

Os montantes financeiros envolvidos atingiram um mínimo em 2012, só regressando aos valores anteriores à crise a partir de 2019, com o novo modelo de apoio às artes

³ A partir de Neves, Neves, J. S., Azevedo, J., Gomes, R. T., & Lima, M. J. (2017). Estudo Posicionamentos das Entidades Artísticas no Âmbito da Revisão do Modelo de Apoio às Artes. <https://doi.org/10.15847/CIESIUL/2017/ESTUDO> (2017: 29).

Os impactos da política de apoio às artes não foram objeto de estudos de avaliação, nem existe um dispositivo de acompanhamento que contribua para sustentar soluções eficientes na implementação da política

precário. Mobiliza importantes meios financeiros. Apesar de tudo isto, os seus impactos nunca foram objeto de estudos de avaliação, nem ponderadas as suas virtualidades e bloqueios, e não existe um dispositivo permanente de acompanhamento que reflita sobre os problemas que se colocam e que contribua para melhorar o modelo e a sua gestão, bem como a articulação com outros programas públicos. O facto de o organismo gestor disponibilizar dados de execução e de terem sido realizados esporadicamente estudos específicos não permitiu colmatar essa lacuna, facto que fragiliza a gestão política e técnica dos processos e empobrece o debate público. ▶