



**CULTURA
2020**



**GOVERNO DE
PORTUGAL**

**SECRETÁRIO DE ESTADO
DA CULTURA**

GABINETE DE ESTRATÉGIA,
PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO
CULTURAIS

Mapear os recursos, Levantamento da legislação, Caracterização dos atores, Comparação internacional

Sumário Executivo

ICS-UL

**Mapear os recursos,
Levantamento da legislação,
Caracterização dos atores,
Comparação internacional**

Sumário Executivo



ficha técnica

Título

**Mapear os recursos, Levantamento da legislação, Caracterização dos atores,
Comparação internacional
Janeiro | 2014**

Promotor

**Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
Secretaria de Estado da Cultura**

Autoria

**ICS - Universidade de Lisboa
FLUP - Universidade do Porto
CIES - Instituto Universitário de Lisboa**

Coordenação global

José Luís Garcia

Investigadores

**João Teixeira Lopes (FLUP - Universidade do Porto)
José Soares Neves (CIES - Instituto Universitário de Lisboa; ISCTE-IUL)
Rui Telmo Gomes (ICS - Universidade de Lisboa)
Teresa Duarte Martinho (ICS - Universidade de Lisboa)
Vera Borges (ICS - Universidade de Lisboa; DINÂMIA'CET-ISCTE-IUL)**

Auxiliares de investigação

**Cátia Santarém
Jorge Alves Santos
José Nuno Matos
Maria João Lima
Tiago Lima**

Sumário Executivo

Este estudo traça um diagnóstico das condições existentes a nível regulatório, estratégico, infraestrutural e institucional na área da Cultura em Portugal que determinam, condicionam ou contribuem para o sucesso do investimento no sector, de modo a apoiar a formulação das políticas culturais no quadro do novo ciclo de financiamento europeu 2014-2020.

Para além deste pressuposto abrangente, o estudo alicerça-se nas seguintes finalidades:

- i) Levantamentos de recursos públicos e privados existentes no país;
- ii) Sistematização de panoramas comparativos sobre práticas culturais, estruturas e condições de produção e divulgação em Portugal e nos outros países da UE, incluindo despesas públicas e privadas e legislação;
- iii) Identificação de fatores de constrangimento no cenário nacional, indicação de boas práticas e proposta de estratégias de intervenção.

De acordo com os objetivos do estudo, a abordagem metodológica centra-se na consulta e exame de legislação, relatórios e outras fontes documentais; dados estatísticos e construção de indicadores de síntese; realização de entrevistas; sistematização, tratamento e análise de dados; informação relevante de natureza comparativa a nível europeu, com recurso a estudos transnacionais; elaboração de análise SWOT, identificação e análise conjugada de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças a partir das quais são traçadas as principais Recomendações.

O Diagnóstico integra três planos analíticos, todos empreendendo perspetivas nacionais e estabelecendo, sempre que possível, panoramas comparativos com países da UE.

O primeiro plano analítico tem como pano de fundo a intervenção do Estado no sector da cultura, focando um conjunto de normas e determinações legislativas em que se têm consubstanciado as decisões e atuações dos sucessivos governos constitucionais.

O segundo plano analítico, relacionado com Recursos públicos e privados, é composto por três incursões específicas.

A primeira procede a um diagnóstico dos recursos públicos e privados na ótica da evolução dos gastos com cultura, em Portugal. São objeto da análise as despesas públicas da administração central (tutela da cultura), da administração local (municípios) e as despesas privadas (famílias, empresas, organizações do terceiro sector).

A seguinte incursão proporciona uma caracterização do tecido de equipamentos vocacionados para a produção e a difusão cultural, com base em informação estatística relativa a equipamentos com fins e/ou usos culturais existentes no território nacional.

A terceira abordagem respeitante a recursos públicos e privados incide nas estruturas de produção e difusão cultural que operam no país e apresenta uma sistematização e uma análise de diversos dados que concorrem para a sua caracterização.

Quanto ao terceiro plano analítico, apresenta uma leitura da informação disponível sobre a participação da população na vida cultural em Portugal, incidindo sobre frequência de equipamentos culturais, utilização de equipamentos domésticos e digitais; levantamento de programas de promoção da participação cultural.

Para além destes três planos analíticos, o estudo integra uma secção relativa a um Sistema de Informação Coordenado, onde se procede ao diagnóstico e proposta de desenho de um dispositivo de informação que articule diferentes entidades detentoras de informação sobre o sector cultural e permita que seja objeto de atualização regular.

DIAGNÓSTICO

1. Contexto institucional e dispositivos de regulação e regulamentação do sector cultural – orgânica e legislação existente

A intervenção do Estado no sector da cultura tem procurado cumprir responsabilidades que se encontram consagradas na Constituição da República Portuguesa, como as seguintes: assegurar o acesso de todos à fruição e criação cultural; garantir a liberdade de criação; defender a cultura nacional no estrangeiro.

O diagnóstico efetuado neste plano analítico permitiu identificar aqueles que têm sido os mais constantes objetivos do Estado quanto à intervenção na cultura: preservação do património; apoio à criação, produção e difusão cultural; democratização do acesso à cultura; descentralização cultural; internacionalização da cultura portuguesa.

As finalidades de democratização e de descentralização cultural surgem, por vezes, a par do incentivo ao incremento da edificação de equipamentos culturais no território nacional e da organização destas infraestruturas em redes.

O interesse na qualificação dos criadores e a procura de definição de um estatuto profissional salvaguardando as especificidades do trabalho em áreas artísticas são tópicos também recorrentes entre os objetivos programáticos dos governos.

A adoção de uma política de promoção das indústrias criativas constituiu um objetivo enunciado nos programas governamentais mais recentemente.

O panorama da produção legislativa para o sector da cultura traduz a diversidade dos objetivos da legislação e a multiplicidade de funções/ áreas de intervenção para que remete. Estas áreas abrangem desde a conservação e preservação, passando pela criação e difusão, até à concertação com políticas de espaços territoriais mais vastos, como a União Europeia (UE). Revela-se, na diversidade da produção legislativa em presença, a variedade de papéis que o Estado pode desempenhar no governo da cultura, se bem que predomine a atuação enquanto regulador.

Numa análise longitudinal do papel regulador do Estado, a produção legislativa constitui-se como testemunho, ilustração e fonte para compreensão do desempenho desse papel. É o que revela a análise mais desenvolvida de um conjunto de tópicos relacionados com política cultural.

No caso específico da criação e consolidação de redes de equipamentos, este tipo de intervenção surge como uma orientação consensual entre governos de diferentes orientações ideológicas. Para além de serem notórios os objetivos de harmonização com orientações internacionais quanto ao funcionamento qualificado dos espaços culturais, afigura-se significativa a lógica de parceria e partilha de responsabilidades técnicas e financeiras entre Estado e municípios. A consensualidade em torno das redes de equipamentos explicar-se-á pela convicção partilhada da valorização da criação e da fruição cultural, por um lado, e pela recetividade à possibilidade de uma intervenção financeira, por parte da Administração Central, menos onerosa, por outro lado.

O tópico do trabalho no sector cultural representa uma das temáticas mais permanentes nos programas dos governos constitucionais no capítulo da cultural e abrange as seguintes dimensões: formação e qualificação dos criadores e outros profissionais do sector; definição de um estatuto profissional para acautelar especificidades dos criadores e intérpretes e criação de legislação laboral e proteção social adequada. A evolução da produção legislativa sobre esta dimensão das políticas públicas permite constatar diferimentos e cumprimento parcial dos propósitos declarados pelos sucessivos governos.

A intervenção do Estado como regulador do apoio à criação e produção cinematográfica denota a crescente adoção de medidas promotoras da articulação entre cinema e audiovisual. A procura do enquadramento e da diversificação da participação dos agentes privados

constitui um processo que tem vindo a ser intensificado e demonstra dificuldades. Estas traduzem-se em divergências e vários incumprimentos por parte de participantes no investimento (operadores de televisão e de telecomunicações, incluindo os canais generalistas e os operadores de serviços de televisão por subscrição).

Panorama comparativo europeu

Um panorama comparativo, tomando por referência oito países europeus de diferente trajetória política, económica e cultural (Portugal, França, Inglaterra, Itália, Holanda, Finlândia, Polónia, Hungria) evidencia traços de maior transversalidade e características diferenciadoras.

Entre as linhas mais transversais, refiram-se a tutela conjunta da cultura com outras áreas (comunicação, educação turismo, desporto); o desenvolvimento de iniciativas de cooperação interministerial, por exemplo, na área dos negócios estrangeiros; a adesão a modelos institucionais que visam a flexibilização de serviços e instituições e o autofinanciamento das instituições culturais.

No que poderia ser designado “caso inglês” há tendência para a desestatização e abertura ao mercado; inexistência de medidas específicas para artistas relativas a regime laboral e segurança social; maior contenção na atribuição de benefícios fiscais; prática de remuneração de autores de obras literárias, visuais e musicais com base no número de requisições das obras em bibliotecas; aplicação de lucros provenientes da lotaria no apoio à criação e produção cinematográfica.

No “caso francês” persiste um perfil mais intervencionista do Estado: manutenção dos teatros nacionais como institutos públicos e aplicação de um regime específico de segurança social a trabalhadores do sector artístico cujo trabalho decorra de forma intermitente.

Portugal ensaia, como outros países, a combinação das práticas e tendências identificáveis naqueles dois padrões de ação estatal na cultura.

Pontos fortes

- Amplitude dos objetivos da legislação e a multiplicidade das funções/áreas de intervenção: conservação e preservação; criação e produção; difusão; comercialização; formação, exercício da profissão e proteção social; acesso e frequência de entidades culturais; auditoria, fiscalização e monitorização; definição da orgânica de organismos sectoriais; articulação com municípios e organizações supranacionais);
- Continuidade de algumas estratégias de intervenção estatal no sector cultural, de que o processo de lançamento e consolidação de redes de equipamentos é ilustrativo.

Pontos fracos

- Inexistência de informação organizada e sistematizada criteriosamente sobre a legislação em diferentes domínios culturais, que torne viável uma análise ampla, também do ponto de vista cronológico;
- Impossibilidade de relacionar dimensões como objetivo do diploma, domínio cultural de incidência, governo em vigor, orçamento para a cultura, instância(s) promotora(s) do diploma, ciclo processual do diploma, vigência e aplicabilidade da legislação na atualidade. Organizada de acordo com estas e outras dimensões, a informação sobre produção legislativa poderia constituir-se como contributo importante para uma comparação aprofundada de orientações programáticas da intervenção estatal na cultura.

Oportunidades

- Articulação crescente entre a administração central e a administração local em iniciativas culturais;
- Concertação da legislação portuguesa com orientações de organizações supranacionais e com as políticas da União Europeia, ainda que possam emergir dificuldades na aplicação de normas globais a cenários específicos.

Ameaças

- Descontinuidade de orientações das políticas públicas e dos orçamentos para a cultura;
- Decréscimo de recursos financeiros públicos;
- Dificuldade na captação do investimento de agentes privados dirigido à criação artística e à produção cultural;
- Dificuldades na articulação da cultura com outras áreas de governação.

2. Recursos públicos e privados – evolução das despesas com cultura; caracterização do tecido de entidades culturais e artísticas, considerando equipamentos e estruturas de produção e difusão

2.1. Evolução das despesas com cultura

Nos últimos 20 anos, as despesas com a cultura assentam no investimento das administrações central e local; impulsionado por fundos estruturais, maioritariamente aplicados ao património, recintos de artes do espetáculo e bibliotecas públicas. Deste investimento resultou um tecido qualificado e modernizado de equipamentos culturais.

A evolução das despesas municipais no domínio das artes do espetáculo tem sido positiva, no período em análise, e em particular nos anos mais recentes.

Impulsionadas pelo princípio da descentralização, as despesas locais mostram uma tendência longa de crescimento. Na distribuição regional, os volumes mais significativos recaem nas regiões Norte e Centro, o que significa maior equilíbrio na distribuição dos recursos numa perspetiva *per capita*.

As despesas privadas estão presentes por via dos apoios do sector empresarial lucrativo a instituições, eventos e projetos culturais, como por via de instituições relevantes do terceiro sector, em particular fundações e associações. Num outro plano, estão também presentes as despesas dos agregados familiares em recreação e cultura.

A forte contenção conjugada das despesas centrais e locais, registada depois de 2009, refletiu-se na diminuição dos investimentos, na limitação, suspensão ou adiamento de programas públicos da cultura e na diminuição dos apoios nos vários domínios artísticos.

Por outro lado é manifesta a inexistência de informação sobre o investimento privado na cultura (com enquadramento no mecenato cultural ou não), o que impede uma aferição dos montantes investidos e a sua evolução, aspeto particularmente relevante no atual contexto.

Panorama comparativo europeu

Dificuldades devidas aos escassos dados estatísticos são inúmeras, no entanto, sobressai que Portugal tem dos mais baixos níveis de financiamento público. Portugal sobressai ainda por ser um dos países em que as despesas locais têm maior peso relativamente às centrais.

Destaca-se que as despesas dos agregados familiares portugueses não só estão abaixo da média europeia como esta divergência se tem vindo a agravar.

Pontos fortes

- Investimento continuado do Estado em equipamentos culturais;
- Crescimento das despesas locais destinadas às artes do espetáculo;
- Presença significativa das empresas no financiamento a instituições e eventos e no apoio a projetos culturais independentes;
- Relevância das instituições do terceiro sector (fundações, associações) na cultura;
- Evolução positiva das despesas *per capita* dos municípios no interior, em particular no norte e centro, contribuindo para a correção da assimetria litoral/interior do território.

Pontos fracos

- Contenção orçamental conjugada dos níveis central e local nos anos mais recentes;
- Fortes limitações dos programas da tutela da cultura;
- Diminuição dos programas da tutela de apoio nos vários domínios artísticos;
- Inexistência de informação sobre apoio privado empresarial à cultura, sob a forma de mecenato cultural (com enquadramento legal) ou outro.

Oportunidades

- Tecido qualificado de equipamentos culturais de proximidade na sequência dos investimentos feitos;
- Continuidade dos fundos estruturais para a cultura, possibilidade de definição e sustentação de novas estratégias e de financiar projetos.

Ameaças

- Diminuição forte continuada dos financiamentos públicos, nacionais e municípios;
- Retração dos consumos culturais das famílias, abaixo da média europeia, divergência que se vem acentuando.

2.2. Caracterização do tecido de entidades culturais e artísticas, considerando equipamentos

No período 2001-11, observa-se um aumento do número total de equipamentos culturais, à exceção dos recintos de cinema, o que resulta de investimentos continuados em infraestruturas, em alguns casos com apoios comunitários, a par de uma diversificação da oferta cultural, a que não serão alheias as dinâmicas do poder local.

Em termos relativos, verifica-se um crescimento de 42% de equipamentos culturais.

A distribuição dos equipamentos é profundamente assimétrica, constatando-se uma maior concentração na região de Lisboa e Vale do Tejo, mercê do impacto territorial das duas grandes áreas metropolitanas, Lisboa e Porto. A par desta bipolarização salienta-se a sobrecentralização na região da capital.

É visível uma sobreposta assimetria entre interior e litoral, com maior localização de equipamentos neste último, processos que se explicam não apenas pela densidade populacional das suas regiões, como também pelas políticas públicas de dinamização cultural que têm sido aplicadas pelo Estado e poderes locais.

A geografia dos equipamentos culturais constitui um indicador precioso sobre o modelo territorial de desenvolvimento português. Os dados por NUTSII não permitem vislumbrar a complexidade interna destas unidades, nomeadamente as que apontam para uma certa complexificação do xadrez territorial associada às cidades de média dimensão.

Corroborar-se a ideia de uma tensão entre fatores de modernidade (o claro aumento do volume de equipamentos) e de atavismo (a persistência de ritmos de divergência entre as regiões).

Constata-se a circunstância de vários recintos acumularem no seu interior espaços diferenciados, com destaque para a predominância de auditórios, salas multiuso, teatros e cineteatros, tendência que aponta para a polivalência e a “contaminação” de usos, géneros e públicos.

Este facto alerta para potenciais mudanças na gestão dos equipamentos culturais: mais do que a grande dimensão de franco aparato arquitetónico, estão em causa modalidades de aproximação às populações, de contextualização territorial, de inserção em redes nacionais e internacionais de programação ou de itinerância.

Mais do que a obsessão por definições fechadas das potenciais utilizações dos espaços, um estímulo acrescido à polivalência. Mais do que a fixidez, a geometria variável.

Panorama comparativo europeu

Uma análise comparativa da metainformação estatística europeia revela a inexistência de uma definição comum sobre o conceito de equipamento cultural.

A nível europeu as estatísticas centram-se maioritariamente nas atividades culturais, no emprego na área cultural, nos investimentos e receitas do campo cultural, em detrimento de dados relativos aos equipamentos culturais existentes.

Pontos fortes

- Relevância do terceiro sector na cultura; a resiliência de formas de cultura popular e o associativismo cultural e a multiplicidade de equipamentos culturais dispersos pelo território e ausentes da aferição estatística. Este cariz difuso mas fortemente incrustado nos tecidos sociais locais apresenta-se como continuidade virtuosa.

Pontos fracos

- Lacunas nos dados estatísticos no campo cultural, a nível nacional e internacional;
- Disparidade de conceitos e terminologias e a pouca informação relativa ao número real de equipamentos culturais ativos, o que redundava na débil articulação, nas tendências paroquiais de ensimesmamento ou duplicação de esforços (uma espécie de “leitura” errada da competitividade territorial);
- A insistência numa matriz de grande dimensão dos equipamentos constitui um sorvedouro de recursos, a par de acrescidas dificuldades na renovação de repertórios, manutenção e atualização técnica, captação de recursos humanos adequados.

Oportunidades

- Tecido qualificado de equipamentos culturais de proximidade, amiúde associados a dinâmicas endógenas informais, por vezes de raiz popular e grande potencial de funcionamento em rede; o crescimento altamente significativo do volume de equipamentos a nível nacional durante a última década; a emergência de uma nova geração de espaços polivalentes com usos plurais.

Ameaças

- Extrema concentração dos equipamentos culturais nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, através de um ciclo simultaneamente virtuoso e tortuoso de acumulação de recursos, que habitualmente se apelida de litoralização e bipolarização. O capital atrai mais capital, a densidade crítica de infraestruturas chama os mais

qualificados recursos humanos e dinamiza a economia cultural, os meios “inovadores” conseguem projetar-se numa cartografia internacional, ao contrário dos contextos “tradicionais” que se “localizam” cada vez mais;

- Importa mencionar, ainda, o encerramento de vários equipamentos culturais por falta de verba e de espetadores, particularmente nas artes do espetáculo e no cinema.

2.3. Caracterização do tecido de entidades culturais e artísticas, considerando estruturas de criação, produção e difusão

No período 2000-13, observa-se a diversidade e o dinamismo das estruturas culturais que operam no país, de carácter formal ou informal, institucionalizadas ou mais subterrâneas.

A extrema polarização das estruturas nos concelhos de Lisboa e Porto, e nas suas áreas metropolitanas, deriva da relação entre dinâmicas criativas e concentração proporcional de artistas, práticas artísticas e número de iniciativas.

Estruturas de pendor informal e popular que atuam do litoral ao interior - mais de 860 recenseadas, outras 287 com apoio público regional - podem contrabalançar polarização pelo forte enraizamento territorial e aproveitamento de eixos-criativos regionais.

Estas estruturas funcionam como “pequenas forças” de desenvolvimento cultural durável. São filarmónicas, ranchos folclóricos, grupos de teatro, festas tradicionais, cinema e audiovisual, artes plásticas, edições comemorativas e antologias, atividades de pesquisa, registo etnográfico e tradição oral, arquivos de memória e eventos gastronómicos.

A atuação das estruturas na sua envolvente regional expõe a população a uma socialização com a arte de carácter associativo e participativo, por exemplo, a “socialização de bairro”, nas bandas filarmónicas e musicais, nos grupos de teatro amador e semiprofissional.

As bandas e os grupos de teatro semiprofissionais em solidificação fidelizam a relação das estruturas com os públicos locais, diferentes gerações convivem e colaboraram; comportam uma função social que está muito para lá da visão economicista, assentando antes numa visão de integração e convívio das populações.

No caso do teatro, destaca-se o localismo profissional e os grupos com experiências importantes na comunidade em termos de ocupação dos tempos livres da população e criação de novos públicos-participantes.

Já as estruturas apoiadas pelo Estado são entidades empregadoras que envolvem um número importante de trabalhadores “temporários” e “permanentes” e estabelecem laços contratuais

de trabalho informais: semiprofissionais e voluntários partilham experiências artísticas com profissionais das artes.

Nas estruturas que se internacionalizaram observa-se a (re)orientação da atividade com o objetivo de consolidar as trajetórias profissionais dos responsáveis e equipas de trabalho.

Panorama comparativo europeu

Falta de dados comparativos produzidos por instâncias europeias implica o recurso e a articulação de “estudos de caso” europeus, inquéritos económicos e prospetivos. Por exemplo, sugerem-se importantes volumes de negócio para as estruturas de arquitetura, design e fotografia. A arquitetura é o “sector-oportunidade”.

Itália, Espanha e Alemanha destacam-se pelo número de serviços de arquitetura que também é importante em Portugal.

As estruturas europeias não mostram tendências evolutivas muito diferentes entre os países, paradoxos da globalização que, pelo menos de uma forma aparente, acaba por tornar as situações tendencialmente mais homogéneas.

Pontos fortes

- Dedicção e empenho forte das estruturas portuguesas de criação e produção cultural;
- Capacidade reflexiva das estruturas que se reequacionam e reinventam, combinando aspirações dos fundadores e modelos artísticos e organizacionais que se adaptam aos apoios, experiências e formações artísticas;
- Implicação vocacional dos responsáveis, capacidade de produção e empreendedorismo;
- Forte implantação local das estruturas culturais que funcionam como “pequenas forças” de desenvolvimento cultural durável, pela fidelização da sua relação com os públicos locais;
- Reconhecimento internacional e forte nível de atividade das estruturas de teatro, cruzamentos disciplinares e música que funcionam como pontes de cooperação durável entre equipas e países. O trabalho ativo das estruturas é promissor e um vetor a potenciar.

Pontos fracos

- Extrema polarização das estruturas culturais e dos seus profissionais em torno das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- “Simetria relacional” de artistas e trabalhadores da cultura profissionais e não profissionais, voluntários, não é uma fraqueza, mas gera fortes discussões em torno do “profissionalismo” das estruturas apoiadas pelo Estado por poder comprometer a sua “profissionalização” e colocar desafios à sustentabilidade de equipas sólidas;
- Forte dependência de fundos públicos por parte das estruturas: o teatro revela-se uma área mais vulnerável, merecendo uma intervenção atenta aos elevados custos de produção e de contratação de equipas, cada vez mais temporárias;
- Falta de reconhecimento do trabalho das estruturas de arquitetura; a força e a visibilidade destas estruturas e dos seus profissionais podem estar subaproveitadas.

Oportunidades

- Estruturas culturais de pendor informal contrabalançam polarização das estruturas nas áreas metropolitanas;
- Aproveitamento de eixos-criativos regionais e de convivialidade gerados pela proximidade das estruturas culturais;
- Flexibilidade e o empenho das estruturas capazes de se internacionalizar e desenvolver parcerias com instituições reconhecidas. É uma oportunidade que deve ser explorada com projetos sólidos e coerentes para fazer face à forte dependência de fundos públicos;
- Arquitetura é o “sector-oportunidade”, com capacidade para gerar impacto reputacional além-fronteiras com consequências para o volume de negócios dos ateliers e para promover o bem-estar da população do país;
- No “caso francês” discutem-se os efeitos da “simetria relacional” de artistas profissionais e não profissionais nas estruturas culturais pela possibilidade de inclusão social, estímulo e revitalização das regiões. Pode ser a oportunidade do “caso português”.

Ameaças

- Trabalho precário, os “temporários” das estruturas profissionais, associado a estruturas culturais fragilizadas promove a desmultiplicação de tarefas e intermitência de atividade;
- Estrangulamento, asfixia financeira, escassez de meios para criar condições de trabalho permanentes nas estruturas culturais e para ultrapassar a intermitência dos compromissos laborais, face à concentração nas fontes de financiamento público; a falta de autonomia das estruturas culturais afigura-se como a grande “ameaça”.

3. Participação da população na vida cultural

Nas últimas duas décadas, os indicadores estatísticos disponíveis apontam um período longo de grandes alterações das práticas culturais dos portugueses.

Verifica-se uma transformação dos modos de acesso à cultura com a massificação das tecnologias de comunicação e o acesso a conteúdos digitais.

Ao mesmo tempo, porém, subsistem alguns fatores sociais que apontam fatores estruturais de atraso dos níveis de participação cultural dos portugueses.

Sublinha-se o aumento sustentado da frequência de equipamentos culturais ao longo de 20 anos, apesar de quebra recente (mais acentuada no caso do cinema, menor nas artes performativas e visitas a museus).

Numa perspetiva diacrónica, observa-se um crescimento sustentado em todos os subdomínios, como por exemplo espetáculos e exposições, tornando evidente uma mudança de patamar entre os anos 1990 e 2000, que se estende até aos anos mais recentes para que existe informação.

No mesmo período, assiste-se ao aumento do peso da cultura e lazer nas despesas das famílias e à aquisição de uma panóplia de equipamentos de consumo cultural em casa.

Panorama comparativo europeu

A ausência de um inquérito à escala nacional e especificamente dirigido às práticas culturais da população portuguesa dificulta uma análise comparativa e detalhada, sendo este um instrumento existente noutros países e fornecendo até séries diacrónicas.

O índice de prática cultural da população portuguesa está entre os mais baixos da União Europeia. Além desta leitura global, Portugal é ainda dos países em que a atividade cultural tem um recorte social mais desigual – só atenuado entre os grupos sociais mais jovens e escolarizados.

Pontos fortes

- Aumento global da frequência de equipamentos culturais;
- Implantação de "serviços educativos" em instituições culturais e estratégias de "desenvolvimento de públicos".

Pontos fracos

- Persistência de fatores estruturais como a baixa escolaridade que sobredeterminam a ausência de práticas culturais regulares da população;
- O baixo índice de prática cultural assinalado para Portugal nos inquéritos do Eurobarómetro está fortemente correlacionado com a idade e a escolaridade; é mesmo o país europeu em que essa correlação é mais elevada e significativa da desigualdade social das práticas culturais. Esta é evidentemente uma dificuldade estrutural e por isso um terreno prioritário de atuação política.

Oportunidades

- Crescimento simultâneo das práticas culturais domésticas e de saída. Esta conjugação resulta também em termos da evolução da participação cultural da população;
- Diferencial existente na comparação entre as práticas culturais dos portugueses e de outros países europeus esbate-se entre os grupos sociais mais qualificados (mais jovens e escolarizados);
- Rápida transição para a cultura digital, atestada por exemplo pela muito rápida generalização do acesso à internet durante a década de 2000;
- É importante notar que a par da rápida transição para novas formas culturais se observa a resiliência de formas de cultura popular e associativismo cultural, que se pode considerar como oportunidade: quer porque corresponde à preservação ou revitalização de formas culturais tradicionais e de forte pendor identitário, quer por que estão ligadas a formas de participação social de segmentos da população que usualmente estão menos implicados em formas culturais eruditas;

- Um tipo de oportunidade semelhante é a possível articulação entre atividade cultural e participação cívica, em particular através da prática de voluntariado.

Ameaças

- Desigualdade de acesso em função de variáveis como idade e escolaridade;
- Débil nível geral dos hábitos culturais dos portugueses na comparação a nível europeu;
- Eventual prolongamento da conjuntura de crise e seu impacto sobre as práticas culturais. Se é verdade que a frequência de equipamentos culturais se mantém já na década de 2010 em níveis historicamente elevados, a continuação de uma tendência de quebra, mesmo que ligeira, poderá inverter o progresso verificado na década anterior;
- Risco da interrupção de programas de promoção cultural e atividades de desenvolvimento de públicos.

4. Definição de um sistema de informação coordenado

Um Sistema de Informação (SI) é um instrumento indispensável de apoio à gestão pública mas também um recurso com dados sobre o sector disponíveis para todos os interessados.

O processo de diagnóstico para a criação de um SI no contexto da tutela da cultura tem já mais de 13 anos. Desse processo decorrem contributos relevantes para o desenho de um SI, em particular no plano conceptual, mas também organizacional e informático

Não foi possível ainda dar os passos conducentes à sua implementação, designadamente no plano informático. A aprovação de um projeto da tutela da cultura no âmbito da modernização administrativa pode constituir uma oportunidade para que tal venha a ocorrer.

A informação administrativa apropriável para fins estatísticos com relevância nacional existente nos organismos da tutela da cultura conjugada com a da área da cultura do INE são conteúdos essenciais de um SI, mas a primeira exige trabalho de harmonização e sistematização com vista a uma eficaz articulação com a segunda.

Panorama comparativo europeu

Em vários países europeus as tutelas da cultura dispõem de sistemas de informação.

Pontos fortes

- Processo de diagnóstico no contexto da tutela da cultura ao longo dos últimos 13 anos;
- Contributos acumulados para o desenho nesse processo, em particular do ponto de vista conceptual;
- Existência de vasta informação com relevância nacional nos organismos da tutela;
- Existência de uma área de estatísticas da cultura no INE.

Pontos fracos

- Descontinuidade do processo conducentes à criação de um SI;
- Fontes primárias, designadamente as administrativas, exigentes do ponto de vista da sua harmonização e sistematização;
- Domínios culturais não cobertos pelas estatísticas oficiais.

Oportunidades

- Exemplos de boas práticas noutros países;
- Crescente aceitação da necessidade de um SI da cultura;
- Aprovação de projeto da tutela da cultura com vista à implementação de um SI no quadro da modernização administrativa.

Ameaças

- Contenção orçamental perante os custos elevados que a montagem e manutenção de um SI acarretam nas vertentes informática e organizacional

RECOMENDAÇÕES

Um circuito de vasos comunicantes entre a produção de conhecimento científico e a tomada política de decisões tem a ganhar com a explicitação de recomendações, ainda que estas possam possuir graus diferenciais de exequibilidade, escalas distintas de aplicação ou cronogramas dissonantes.

Assim, agrupamos as recomendações que resultam do presente estudo em duas categorias: uma, de cariz estratégico, referente a instrumentos de conhecimento da realidade e de organização de sistemas de informação; outra, de vertente operativa, referente aos domínios da internacionalização, abertura aos públicos, territorialização e articulação inter-institucional. A sua execução deve ser simultânea, embora se reconheça à primeira (cujo sucesso, de alguma forma, é uma condição para a aplicação da segunda) um horizonte mais vasto e de aplicação permanente.

I. Recomendações estratégicas: novos instrumentos de conhecimento da realidade e de organização de sistemas de informação

1. A necessidade de **sistemas de informação (SI)** em cultura tem estado presente na tutela pública do sector em Portugal. Tendo em conta outras componentes ou vertentes fundamentais, como as estatísticas oficiais, alguns aspetos terão ainda de ser considerados e incluem a articulação entre a tutela da cultura e o INE. Essa articulação pode adotar várias modalidades, desde a atual (estatísticas oficiais no INE com aproveitamento de fontes administrativas de organismos da tutela da cultura, como é o caso do ICA) até à delegação de competências do INE na tutela da cultura em matéria de produção e difusão de estatísticas oficiais. É o que se passa já, em Portugal, com as estatísticas da educação. E é a solução adotada noutros países como França e Espanha. Contudo a alteração na articulação atual exige um estudo aturado, em especial se for para equacionar esta última solução, certamente muito exigente (em recursos vários, incluindo técnicos e financeiros) do ponto de vista da tutela.

Mas, seja qual for o modelo de SI da tutela a adotar, a existência de um grupo central dotado de meios organizativos e competências técnicas adequados é fundamental. Uma plataforma informática afigura-se como um instrumento indispensável. Um planeamento a prazo com vista à sua implementação é crucial no sentido de evitar os constantes avanços, paragens, retrocessos que marcaram todo o processo decorrido até ao momento.

2. Embora se verifique um importante conhecimento acumulado da realidade cultural do país, subsistem algumas lacunas fundamentais, por exemplo no que se refere à participação cultural dos portugueses. Os indicadores existentes permitem dar conta das tendências de evolução do volume de entradas em equipamentos e de utilização de bens culturais, mas são bastante limitados no que respeita ao seu recorte social. Afigura-se por isso vital a realização de um **inquérito às práticas culturais da população** à escala nacional, à semelhança do que acontece regularmente noutros países europeus.
3. Existindo pouca informação relativa ao número real de equipamentos culturais ativos, afigura-se prioritário um levantamento mais exaustivo dos equipamentos públicos e privados com fins e/ou usos culturais existentes no território nacional. Propõe-se a elaboração de uma **cartografia cultural do país**, rentabilizando projetos que foram iniciados no passado mas não concluídos. O INE tem em curso um projeto de georreferenciação dos equipamentos culturais (encontrando neste momento em fase avançada a informação relativa a museus, jardins zoológicos e botânicos).
4. Investir na organização e sistematização da legislação aplicável ao sector cultural, tendo em vista simultaneamente duas finalidades. A primeira visa o mais eficaz funcionamento dos serviços que integram a tutela da cultura, quer no plano da preparação de políticas e medidas quer na sua aplicação e respetiva monitorização. A segunda consiste em valorizar a produção legislativa como uma fonte documental relevante no conhecimento abrangente da intervenção do Estado no sector da cultura. O exercício revela-se produtivo e rigoroso para fins comparativos de orientações programáticas, com a condição de poder relacionar variáveis como as seguintes, entre outras: objetivo do diploma; domínio cultural de incidência; governo em vigor; orçamento para a cultura; instância(s) promotora(s) do diploma; ciclo processual do diploma; vigência e aplicabilidade da legislação na atualidade. Propõe-se, pois, a realização de uma **base de dados informática sobre a legislação do sector**.
5. Necessidade de garantir a produção e difusão de informação sobre apoio privado empresarial à cultura, sob a forma de mecenato cultural (com enquadramento legal) ou outro, incluindo a aferição dos montantes investidos e da sua evolução, bem como do seu contributo para a vida cultural nacional num período de crise e de forte

retração do sector público. Propõe-se a elaboração de um **estudo sobre o mecenato cultural**, atualizando o inquérito realizado em 1998.

II. Recomendações "operacionais": internacionalização, públicos, território e articulação inter-institucional

1. Promoção da **mobilidade** de artistas e profissionais da cultura no espaço europeu e noutros territórios e incentivo à circulação e reconhecimento das suas obras. A **internacionalização** ibero-americana afigura-se como uma boa “oportunidade” para as estruturas portuguesas, potenciando programas como o apoiado pela DGArtes ou agências como a Portugal Music Export.

2. Desenvolvimento sustentado de novas estratégias viradas para o apoio à qualificação, não tanto já das infraestruturas, mas sobretudo da missão e atividade das instituições e agentes culturais nas suas várias dimensões em geral e, em particular, as atividades direcionadas para o desenvolvimento das relações com os **públicos**. Neste âmbito, recomendamos que cada instituição e equipamento construa uma **carta de missão de serviço público**, auto elucidando-se e clarificando para o exterior as possibilidades de comunicação.

Ainda em relação às atividades de desenvolvimento de públicos e, de modo geral, às formas de participação da população na vida cultural, parece oportuno **promover e apoiar estratégias assentes na utilização de meios digitais de acesso a conteúdos culturais**, cujo crescimento é uma das principais tendências observadas na última década.

3. Incentivo a programas de promoção da participação cultural e a ligação entre **associativismo e cultural popular**, como meio de envolvimento das populações, dada a relevância do terceiro sector na cultura e a resiliência de formas de cultura popular e associativismo cultural ou ainda a multiplicidade de equipamentos culturais dispersos pelo território.

4. Estímulo a decisões e orientações públicas planeadas para uma atuação concertada com a **envolvente regional**, esta sim a grande “oportunidade” para a sustentabilidade das estruturas culturais portuguesas.

5. Continuar, consolidar e diversificar a intervenção da tutela da cultura em **articulação com outras áreas de governação**. Se as iniciativas conjuntas com a área dos negócios estrangeiros e da educação – de que é ilustração mais recente o Plano Nacional de Leitura (aprovado em Conselho de Ministros em 2006) – apresentam maior longevidade, outros sectores devem ser abrangidos por esta prática de trabalho conjunto e articulado, como a economia, a ciência e o emprego. Requer-se ainda uma atenção particular à conjugação de esforços com os órgãos responsáveis pelas políticas públicas dirigidas à juventude. Isto, não só pela multiplicidade de iniciativas que tais instâncias apoiam e desenvolvem – e onde, dada a transversalidade do tópico ‘juventude’, surge o cruzamento com a área da cultura – como também pela participação continuada em plataformas internacionais (União Europeia e programas comunitários) onde desempenham o papel de representante nacional. Aproveitar e potenciar o conhecimento que advém desta área de intervenção no que se refere, designadamente, a: formação na área das artes; criação artística; internacionalização e mobilidade profissional.