



**CULTURA
2020**



**GOVERNO DE
PORTUGAL**

**SECRETÁRIO DE ESTADO
DA CULTURA**

GABINETE DE ESTRATÉGIA,
PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO
CULTURAS

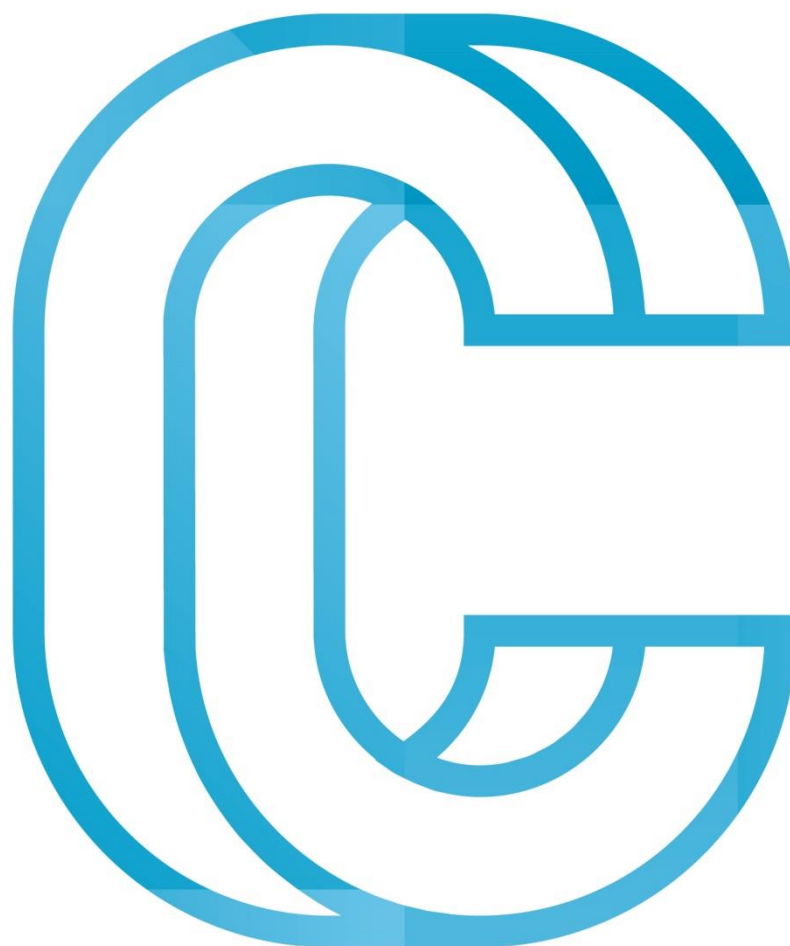
Fundos estruturais e cultura no período 2000-2020

Sumário Executivo

**Instituto de Geografia e
Ordenamento do Território –
Universidade de Lisboa**

Fundos estruturais e cultura no período 2000-2020

Sumário Executivo



ficha técnica

Título

Fundos Estruturais e Cultura no Período 2000-2020
Junho | 2014

Promotor

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

Autoria

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – Universidade de Lisboa
Isabel André, Mário Vale, Miguel Santos e Ana Maria Vale

Coordenação global

Isabel André, Mário Vale

Consultores

João Seixas

João Sarmento

Enquadramento

Podem ser identificados, no âmbito das políticas culturais, três modelos principais (ver Sacco 2009) que levam a orientações estratégicas muito distintas. O modelo 1.0 é focado na memória/identidade património, prevalecendo como orientação principal até à atualidade, o que se reflete nomeadamente na importância conferida aos monumentos e aos museus. O modelo 2.0 salienta o desenvolvimento das indústrias culturais, indiciando, de algum modo, a mercantilização dos bens e serviços culturais, apoiando quer os produtores quer os consumidores (ou públicos). O modelo 3, salienta as ligações cada vez maiores entre os públicos ou consumidores e os criadores, bem como os efeitos da evolução tecnológica (principalmente da Internet), permitindo um número muito maior de criadores e de novos modos de comércio dos produtos culturais e artísticos. É também destacada a crescente procura de experiências, por parte do cidadão comum, nos campos da cultura e das artes.

As políticas culturais mais recentes da UE, nomeadamente no período 2007-2013, enquadram-se sobretudo no modelo 2.0, centrando-se na criação de públicos e apoio às comunidades artísticas, bem como em importantes incentivos às indústrias culturais e criativas que assumem uma importância crescente na economia da cultura.

A cultura pode ser veículo de inclusão e coesão, afirmando e fazendo reconhecer as identidades territoriais e comunitárias, contrapondo-se, de alguma forma, à tendência para a globalização dos produtos e modelos culturais. Ainda neste campo, é importante salientar o papel da cultura e das artes na promoção da auto-estima individual e coletiva.

Portugal teve, a par da Grécia, um PO Cultura para o período 2000-2006 (QCA3), seguindo sobretudo uma visão correspondente ao modelo 1.0, tendo dispersado no período de programação subsequente (QREN) os apoios dos fundos estruturais à cultura, onde assume significativa importância o apoio às empresas, a preservação do património e a formação técnica/profissional. Tanto uma estratégia como outra têm vantagens e desvantagens: um programa dedicado à cultura permite maior coerência, a dispersão promove a articulação com outros programas.

Os 21 projetos analisados, recomendados pela Direção-Geral de Educação e Cultura da Comissão Europeia (DGEAC) como boas práticas, concentram-se precisamente nas ações correspondentes ao modelo 2.0: criação de redes; valorização dos aspetos comunitários associado à mobilização de novos públicos e apoio aos criadores.

Metodologia

Tendo em conta os diversos aspetos sintetizados nos parágrafos anteriores e tendo em vista delimitar o sector da cultura e organizar a base de dados, foi adotada uma categorização matricial baseada no estudo ESSnet-Culture Final Report (2012). Nesse estudo são considerados 10 domínios e 6 funções que definem o campo do sector cultural. A esses 2 critérios foram acrescentadas 4 categorias os agentes responsáveis. O quadro seguinte detalha os critérios de classificação seguidos.

| Domínios (10) | Funções (6) | Agentes (4) |
|--|--|---|
| Património (museus, monumentos, sítios, intangível) Arquivos Bibliotecas Livro e edição Artes visuais (artes plasticas, fotografia e design) Artes performativas (música, dança, teatro, mistas) Audiovisual e multimedia (cinema, radio, tv, video, gravação som, multimedia, videojogos) Arquitetura Publicidade Artesanato | Criação Produção e publicação Disseminação e comércio Preservação Educação Gestão e regulação | Estado Central e Regional Autarquias locais Empresas 3º sector (foram distinguidas as fundações do restante 3º sector) |

Como os projetos que apoiaram o sector cultural se encontram dispersos por vários programas e domínios do QREN, efetuou-se uma pesquisa semântica através da seleção de um conjunto vasto de palavras chave que permitiram a seleção de 1263 projetos num total de cerca de 52 mil financiados pelo FEDER e pelo FSE até 31 outubro de 2013.

Para além desta seleção, foi adicionado um conjunto de projetos segundo a Classificação de Atividades Económicas (CAE – atividades culturais/criativas. A consideração deste grupo de projetos destinou-se a compatibilizar as bases de dados de diferentes estudos.

Assim, no total foram analisados 1598 projetos (1216 FEDER e 382 FSE) o que corresponde a um total de 882 milhões de euros de investimento elegível aprovado. A análise incluiu as frequências absolutas e relativas de cada variável, os cruzamentos mais significativos e uma tipologia dos projetos baseada numa cadeia de métodos que compreende uma análise factorial de correspondências múltiplas, um cluster construído com base nos principais factores e a caracterização dos grupos/tipos mais diferenciados do cluster.

Para além dos procedimentos mencionados anteriormente, foi selecionado, a partir dos grupos da tipologia, um conjunto de 14 casos de estudo, cujos promotores foram entrevistados. Ainda no âmbito da análise qualitativa foi incluído o caso de Guimarães, Capital Europeia da Cultura que significou cerca de 7% do total de investimento elegível aprovado.

Análise estatística

Antes de se sintetizar os resultados da análise dos projetos apoiados pelo QREN, importa deixar aqui os dados mais relevantes sobre o Programa Operacional da Cultura (POC) 2000-2006. O POC mobilizou 397 milhões de euros de orçamento elegível aprovado distribuído por 408 projetos.

O Eixo 1 do POC focado na valorização do património histórico e cultural (sítios culturais e museus) concentrou 72% do investimento e 89% dos projetos, enquanto que o eixo relativo à promoção do acesso a bens culturais se revelou muito menos importante. Esta opção dos dirigentes correspondeu claramente a uma visão da cultura enquadrada no modelo 1.0 (Sacco 2011).

Apesar disso, os resultados do POC foram muito significativos em termos de mobilização de novos públicos, quer nos monumentos e museus quer nos espetáculos de artes performativas. Isto significa que os agentes/promotores tiveram, de algum modo, uma visão mais contemporânea da cultura do que os dirigentes que conceberam o Programa.

No conjunto de projetos do sector cultural apoiados pelo QREN 2007-2013, verifica-se novamente um grande peso do património e das artes performativas, concentrando o património 26% dos projetos e 33% do investimento e as artes performativas 32% dos projetos e 34% do investimento. O tipo de promotor mais relevante são as autarquias locais que representam 27% dos projetos e 33% do investimento. Em segundo lugar, também destacado, surgem as empresas e o 3º sector (exceto fundações), que promoveram um número semelhante de projetos mas com um investimento bastante inferior.

A análise por funções revela que, ao contrário do que seria desejável, os projetos de criação artística têm pouco peso, constituindo apenas 8% do total de projetos.

Os projetos estão bastante concentrados na Região Norte (30% dos projetos e 28% do investimento) e em segundo plano na Região Centro (17% dos projetos e 16% do investimento). Estes valores devem-se não só ao dinamismo das regiões mas também ao diferente estatuto da Região de Lisboa.

É muito relevante salientar que a grande maioria dos projetos (82,6%) de âmbito cultural não se integra nas tipologias específicas do sector cultural – ‘Rede de Equipamentos Culturais’, ‘Valorização e Animação do Património Cultural’. A ‘Política de Cidades/Regeneração Urbana’ é a tipologia de operações onde se enquadra a maior parcela de projetos e de investimento, respetivamente 13,3% e 13,8%.

As indústrias criativas têm um número significativo de projetos (346 ao todo) mas um peso relativamente baixo no total de IEA (10%). Trata-se maioritariamente de microempresas (start-ups) e de empresas individuais.

A tipologia de projetos permite uma visão integrada e sintética: a primeira diferenciação é entre os projetos FSE e os FEDER que se distinguem sobretudo pelas funções desenvolvidas. Num nível seguinte, evidenciam-se 6 grupos/tipos onde a localização/região é um factor chave de diferenciação, o que indica a existência de diferentes estratégias regionais. No Alentejo e no Centro, surgem sobre-representados o domínio ‘património’ e o agente ‘autarquias locais, no primeiro caso associado sobretudo à ‘preservação’ e no segundo à ‘produção e publicação’. No Norte e no Algarve regista-se uma relevância considerável das indústrias culturais e criativas. A região de Lisboa é bastante heterogénea nas diversas dimensões consideradas. O grupo de projetos apoiados pelo FSE podem dividir-se em 2 subgrupos, ambos associados à formação educação. No primeiro subgrupo sobressai o artesanato, segundo as artes performativas com especial destaque para a música.

No quadro do Programa Cultura da CE, Portugal encontra-se a meio da tabela do número de projetos aprovados, com uma proporção razoável de candidaturas aprovadas (cerca de 1/3), focadas sobretudo na cooperação, nomeadamente nas ‘medidas de cooperação’ e nas ‘Medidas especiais: cooperação com países terceiros’. Entre o 1º (2000-2006) e o 2º Programa Cultura (2007-2013) houve um acréscimo significativo dos projetos coordenados por Portugal, de 19 para 39.

Análise qualitativa

No âmbito dos casos de estudo, destacam-se dois tipos principais de objetivos a atingir com os projetos: a regeneração urbana e a dinamização regional. Ambos os objetivos incluem a promoção de atividades criativas e o turismo. A dimensão social dos projetos é bastante mencionada (inclusão, diálogo multicultural, justiça social, entre outros aspetos)

O financiamento, a incerteza, a divulgação e as relações com os públicos são apresentados como as principais dificuldades. O estabelecimento de parcerias é muito diferenciado, enquanto algumas entidades estão inseridas em redes sólidas outras encontram-se bastante isoladas.

Muitos destes projetos funcionam enquanto impulsionadores do emprego e empreendedorismo dos jovens, bem como enquanto meios educativos de várias disciplinas: escolas de música, escolas de design, entre outras.

Os promotores dos projetos destacaram as seguintes recomendações:

- necessidade de contratação de mais profissionais ligados ao sector;
- financiamentos que garantam a continuidade sustentada dos projetos;
- divulgação e networking dos projetos;
- atividades devidamente programadas
- promoção da igualdade e integração social.

Como já se referiu anteriormente, Guimarães – Capital Europeia da Cultura 2012 (CEC 2012) acolheu 6,5% do total de projetos financiados (80) e 7,7% do IEA (43 milhões de euros). Salientam-se 3 tipos de atores recetores do financiamento dos projetos aprovados. Dos 80 projetos, a Oficina foi responsável por 36, a Fundação Cidade Guimarães por 23, e a Câmara Municipal por 6, sendo que estes últimos concentraram uma fatia significativa do investimento total. Os principais ensinamentos e lições para o futuro evidenciadas pela CEC 2012 podem resumir-se da seguinte forma:

- Existe hoje um conjunto muito diversificado de equipamentos culturais, diversas salas de espetáculo, black boxes, cujo modelo de governação - gestão, programação cultural

e promoção - beneficiária de uma articulação muito forte. No entanto, a possibilidade de governação destes espaços culturais por uma só entidade - o que hoje em parte já acontece através da Oficina - pode acarretar riscos de concentração de decisão. Um papel ativo dos stakeholders identificados (Câmara Municipal, Oficina, diversas associações, Privados, Universidade do Minho) na gestão dos equipamentos, e na articulação da programação cultural seria mais inclusivo, participativo e com claras vantagens. O papel sobre dimensionado da Oficina, que tem uma relação muito próxima com o executivo da CMG, tem riscos evidentes.

- Importa resolver a entrada em funcionamento de um conjunto significativo de equipamentos, como sejam a Casa da Memória, o Laboratório da Paisagem, e o Centro de Ciência Viva. É também relevante comprovar a sustentabilidade financeira do funcionamento de todos estes equipamentos em simultâneo e da criação/manutenção de públicos num cenário pós programa de ajustamento estrutural.
- Com vários projetos ainda encerrados ao público, a ancoragem de indústrias criativas parece ténue, com algumas exceções como a PAC.

A auscultação das autoridades regionais e municipais permite salientar as seguintes ideias e orientações:

- A criação, preservação e educação são as funções mais relevantes.
- A economia/indústria criativa é considerada setor cultural pela grande maioria dos agentes, e a cultura considerada como importante fonte geradora de riqueza.
- A cooperação entre agentes é consensual, embora se defenda a decisão sobre política cultural nas entidades regionais.
- O terceiro setor e as autarquias locais são vistos como agentes preponderantes na criação/promoção cultural.
- A dispersão da cultura por vários programas/agendas do QREN é entendida negativamente.
- É defendida a criação de redes com base no tecido existente, prestando especial atenção à formação e capacitação dos agentes, e à formação de públicos.
- O património é valorizado como fator distintivo dos lugares.

Recomendações

Da reflexão realizada neste estudo, salienta-se um conjunto de recomendações que se julga relevantes para o próximo ciclo de políticas culturais, designadamente:

Debater aprofundadamente as vantagens e inconvenientes da dispersão ou concentração das iniciativas culturais por programas e domínios. Por um lado, a concentração permite uma coerência das ações e uma gestão mais eficaz, por outro, a dispersão leva a uma conjugação frutuosa entre a cultura e os outros sectores que se revela muito importante, sobretudo no domínio da economia em geral e, em particular, do turismo, bem como no âmbito da regeneração urbana. Sabendo-se já que no próximo ciclo vai existir dispersão, deve ser garantida uma entidade de gestão que garanta a coerência e a relevância dos projetos culturais numa perspetiva integrada e abrangente.

Clarificar o significado de ‘cultural’ e ‘criativo’. Sabe-se que são dois campos muito associados, contudo, é importante definir a fronteira entre ambos. Pode-se considerar que o campo ‘cultural’ corresponde à criação artística e à sua difusão enquanto o campo ‘criativo’ se enquadra numa perspetiva de valor económico dos produtos inovadores, abrangendo as atividades culturais e artísticas mas também muitas outras como a ciência, a educação, a indústria, o comércio, etc. Para além disto, a cultura e as artes revelem-se como os reais instrumentos de ‘distinção’ dos espaços ou das comunidades.

Repensar os vários modos possíveis de governação e de governança do sector cultural, nomeadamente: (i) o papel das autoridades culturais vs. autoridades regionais e locais que integram os vários sectores, (ii) as formas de participação dos agentes e das populações na definição das prioridades da política cultural.

Integrar ações de curto prazo (p.e. edifícios, obras, ...) e de longo prazo (p.e. incentivos à participação, programação cultural, formação de novos públicos, ...) – correspondendo frequentemente à ligação FSE-FEDER.

Promover ativamente a colaboração entre os diversos agentes e a constituição de redes que se possam manter por períodos longos. A competição a que se assiste frequentemente entre diversos agentes culturais é uma atitude muito nefasta para o desenvolvimento da cultura.

Reforçar a importância do ensino e formação artística, quer do ensino formal quer das aprendizagens informais. Isto significa não só a formação de artistas e agentes culturais qualificados, o que muito contribui para a afirmação do país e das suas regiões e cidades, mas também a constituição de novos públicos que garantam quer um maior usufruto das

iniciativas por parte das populações, quer a procura necessária para o desenvolvimento das atividades culturais.

Combinar as várias produções, equipamentos e espaços culturais e artísticas entre si e com os elementos identitários e portadores das memórias coletivas, como os espaços patrimoniais ou os museus. Isto quer dizer ligar a Cultura 1.0-2.0-3.0 apresentadas por Sacco (2011). Ou seja, evitar um comportamento de transição de uns modelos para outros mas sim continuar, p.e., a preservar o património através da criação artística ou de equipamentos culturais aí sedeados, capazes de dar 'alma' aos antigos espaços.