

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2026-03-25

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Neves, J. S. (2025). Cultura. In Pedro Adão e Silva (Ed.), *Relatório do estado da nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. (pp. 109-115). Lisboa: IPPS_Iscte.

Further information on publisher's website:

<https://ipps.iscte-iul.pt/pt/publicacoes/estado-da-nacao-politicas-publicas/enpp-25>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Neves, J. S. (2025). Cultura. In Pedro Adão e Silva (Ed.), *Relatório do estado da nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. (pp. 109-115). 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



Redes Culturais Nacionais: uma cobertura alargada do território

Nas últimas décadas têm sido criadas inúmeras redes na cultura, formais e informais, em vários domínios e âmbitos territoriais, potenciando sinergias de programação e de recursos. Na perspetiva das políticas públicas culturais, em Portugal os programas nacionais de redes de equipamentos foram instituídos em 1987 com a criação da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP), num modelo de descentralização em articulação multinível – central/regional e local – de iniciativa da tutela da Cultura.

As redes são sistemas de infraestruturação dos territórios, abertas, amigas dos recém-chegados e policoncentradas. São estruturas de relação, alimentam-se e enriquecem-se da densidade e diversidade das relações entre os elementos, a comunicação e a troca. São instrumentos de ordenamento, de qualificação, de coesão, de concertação e parceria e ambientes de cooperação, de difusão e de formação de públicos¹.

Para além da RNBP, existe a Rede Portuguesa de Museus (RPM), a Rede Portuguesa de Arquivos (RPA), a Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses (RTCP) e a Rede Portuguesa de Arte Contemporânea (RPAC). No Ministério da Cultura (MC) a gestão cabe à DGLAB-Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (RNBP e RPA), à DGARTES-Direção-Geral das Artes (RTCP e RPAC), e à MMP-EPE, Museus e Monumentos de Portugal-EPE (a RPM).

A RNBP é claramente dominante no panorama nacional, tanto pela quantidade de equipamentos (257), como pelo número (também 257) e percentagem (83,4%) de municípios com equipamentos aderentes. As restantes redes registam números muito mais baixos em qualquer dos indicadores considerados, o que decorre de vários fatores, designadamente dos diferentes objetivos e do tempo de vida de cada uma. A RTCP

e a RPAC foram criadas apenas após 2019 e correspondem à vontade de dar um novo impulso a esta medida de política cultural pelo XXII Governo Constitucional.

A RPM, a segunda a ser criada (2001) inclui 169 museus credenciados, situados em 92 municípios, perto de um terço do total dos municípios do país. Embora com um número mais baixo de equipamentos aderentes (98), a RTCP tem uma implantação muito próxima (29,2%). As outras duas apresentam um nível de cobertura semelhante entre si (em torno dos 12%-13%), embora com equipamentos aderentes em número diferente: 49 a RPA e 75 a RPAC.

Apenas 10,7% dos municípios portugueses não têm equipamentos aderentes a nenhuma rede – uma diminuição de três pontos percentuais relativamente a 2023

O Índice de Redes Culturais Nacionais do MC² permite uma visão de conjunto da implantação dos equipamentos destas redes no território português (mapa 1).

Apenas 10,7% dos municípios portugueses não têm equipamentos aderentes a nenhuma rede – uma diminuição de três pontos percentuais relativamente a 2023. Quase metade (46,1%) tem no seu território um destes equipamentos em rede. Salienta-se ainda a percentagem relativamente elevada de municípios (32,5%) com equipamentos de duas ou três redes. Com equipamentos de quatro ou cinco redes, um nível muito alto, são 10,7% e, destes, 2,3% (sete municípios) possuem equipamentos das cinco redes.

A Região Norte é a que apresenta mais municípios com equipamentos aderentes às redes culturais do Ministério da Cultura. Nas Regiões Autónomas verifica-se um panorama semelhante, com a parte mais significativa dos municípios com (pelo menos) um equipamento de uma rede.

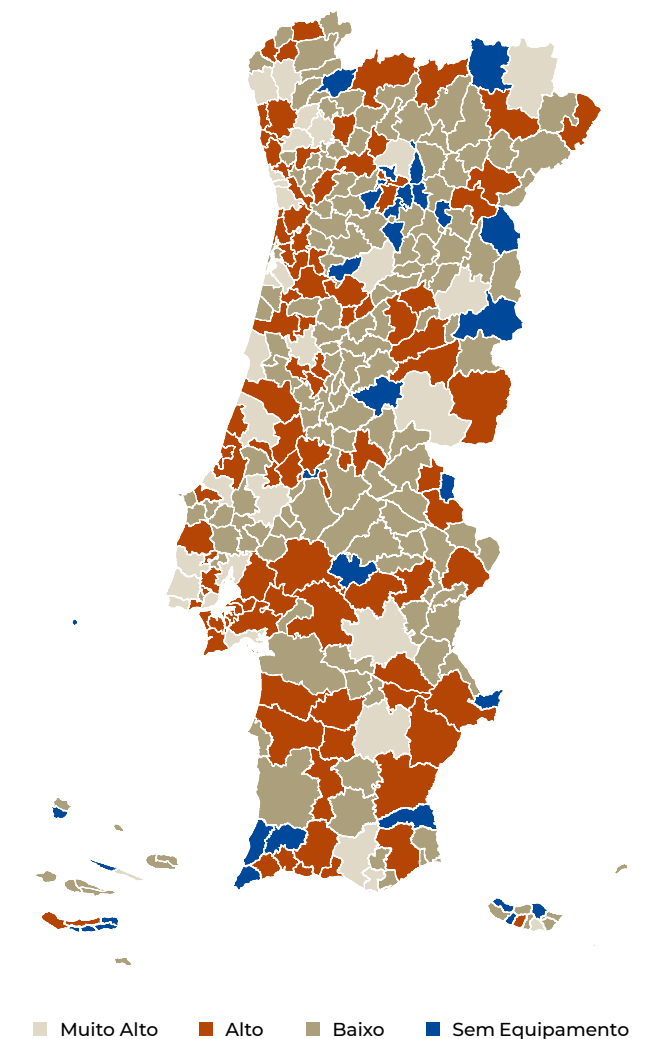
Noutra perspetiva, de uma forma geral, os municípios que apresentam níveis mais elevados correspondem aos centros urbanos mais populosos, em grande parte sedes de distrito. Apesar de se verificar alguma tendência para se situarem no litoral, replicando uma das tradicionais assimetrias do país, verifica-se igualmente a presença no interior e em municípios de baixa densidade³, o que matiza o tradicional efeito de litoralização⁴. É na Região Norte que se verifica a maior diferença entre interior e litoral e é no interior desta região que se encontram municípios com nível mais baixo ou sem equipamentos integrados nas redes, ao passo que no Alentejo são visíveis os níveis mais altos.

O panorama daqui resultante sugere uma cobertura alargada do território, sendo que há que ter presente que os equipamentos nestas redes não esgotam os existentes no país – longe disso – referem-se apenas aos credenciados, ou seja, aqueles que se propuseram e foram aceites como membros das redes, mediante o cumprimento de um conjunto de critérios qualitativos, diferentes de rede para rede, que são por eles conhecidos e aceites.

O Índice de Redes Culturais Nacionais do MC avança no conhecimento do impacto desta medida de política cultural do território, na perspetiva dos equipamentos. Naturalmente, há outras vertentes que são igualmente relevantes e que importará analisar a partir de novos indicadores, designadamente utilizadores, atividades, recursos humanos. As redes são sistemas dinâmicos, sujeitos a alterações, por incorporação de novos equipamentos como de exclusões (que manifestam a vontade de sair ou deixaram de cumprir os critérios de adesão e pertença). A atualização do índice constitui por isso uma das dimensões indispensáveis de acompanhamento desta importante medida de política cultural pública resultante da articulação entre os níveis administrativos central e local, de base municipal. ▶

Redes Culturais Nacionais
do Ministério da Cultura (2024)

Fonte: DGARTES



- 1 Silva, A. S. (2004). As redes culturais: balanço e perspectivas da experiência portuguesa, 1987-2003. AAVV, *Públicos da Cultura*, 249-255.
- 2 Neves, J. S., (Ed.), Macedo, S. C., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal* (pp. 179-180). DGARTES. Neste texto os dados do Índice foram atualizados pela equipa do Atlas para 31/12/2024.
- 3 Deliberação n.º 55/2015, de 1 de julho, Comissão Interministerial de Coordenação Portugal 2020 (CIC Portugal 2020).
- 4 Ferrão, J. (2013). Território. Em J. L. Cardoso, P. Magalhães, & J. M. Pais (Eds.), *Portugal Social de A a Z - Temas em aberto* (pp. 244-257). Impresa Publishing, Expresso.

Políticas públicas culturais: grandes avanços e assimetrias persistentes

As políticas públicas culturais tendem, contudo, a ser observadas isoladamente, quando é precisamente a articulação entre os níveis central, regional e local que melhor ajuda a compreender os avanços registados

Ainda que enfrentando problemas vários, em particular os decorrentes da crise financeira e económica (2011-2014 em Portugal) e pela pandemia Covid-19 (2020-2021), a vida cultural e os dados disponíveis sobre equipamentos, atividades, eventos, entidades ou trabalho sugerem que a área da cultura em Portugal vem registando uma dinâmica assinalável, sendo que importará continuar a aposta que vem sendo feita nas artes e na cultura no seu conjunto e de um modo integrado – quer dizer, não apenas numa perspetiva sectorial, seja ela a do património cultural, das artes performativas, das bibliotecas ou outra. Nesta perspetiva integrada, para identificar os avanços verificados ou corrigir as fragilidades que persistem – sentidos que importa articular – é indispensável a produção de conhecimento atualizado que permita uma visão de conjunto e inclua as várias dimensões que integram as artes, a cultura e o património.

As políticas públicas culturais desempenham um papel muito importante, aos níveis central, regional e local, na concretização dos objetivos da descentralização administrativa (aproximação da decisão política aos interesses das populações que visa servir) e da coesão territorial – ou seja, da promoção de um desenvolvimento equilibrado, reduzindo as disparidades entre as várias regiões, em especial as menos desenvolvidas. Tendem, contudo, a ser observadas isoladamente, quando é precisamente a articulação entre os diferentes níveis que melhor ajuda a compreender os avanços registados.

Numa fase inicial, com a implantação do poder local democrático em 1976, a atribuição de funções na área da cultura em 1986 e o consequente financiamento, que permitiu o crescimento quase contínuo da despesa até ao início da década de 2000¹ – com o contributo após 1986 dos sucessivos programas comunitários de apoio – assistiu-se à crescente afirmação das políticas culturais locais procurando corrigir assimetrias e desigualdades de um país a várias velocidades e segundo a lógica da concentração/rarefação da oferta e das infraestruturas².

Os municípios foram chamados a um papel fundamental, embora nem sempre com uma articulação adequada entre crescimento e planeamento³,

num período marcado pela “centralidade da câmara municipal na protagonização de políticas culturais locais”⁴.

Num contexto de atomização das políticas – cada município com a sua orientação – a ação da tutela central da cultura, por via de programas em vários domínios culturais no âmbito dos organismos centrais da tutela ou desconcentrados (entre 1980 e 2023⁵ as direções regionais) constituiu um importante factor de coesão e desenvolvimento. Um bom exemplo são os programas de equipamentos em rede (bibliotecas públicas, o primeiro, de 1987), numa lógica de parcerias entre a tutela central da cultura e os municípios do Continente, posteriormente estendidas às regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Esses programas desempenharam e desempenham uma função muito relevante na criação, regulação e qualificação das infraestruturas culturais municipais, com impactos vários na realização de atividades, na programação ao longo de todo o ano, na mediação entre ofertas e procuras, como instâncias de formação profissional e de públicos.

Mais recentemente, as administrações públicas têm sido chamadas ao desenvolvimento de políticas regionais (regiões plano/NUTS II, e com crescente protagonismo de níveis sub-regionais/intermunicipais, as CIM), culturais ou com componentes culturais, integradas em ciclos de planeamento e cofinanciamento da União Europeia (UE)⁶.

Um exemplo de política cultural nacional que visa dinamizar articulações supramunicipais é a das bibliotecas públicas, através do organismo de tutela do sector (DGLAB). A partir de 2017 “adotou uma estratégia de incentivo e apoio à criação e formalização de Redes Intermunicipais de Bibliotecas Públicas no seio das Comunidades Intermunicipais (CIM)/Áreas Metropolitanas (AM)”, em detrimento do objetivo inicial de base municipal⁷.

Noutro plano, o apoio financeiro a entidades artísticas profissionais do sector privado não lucrativo, no quadro de programas da tutela da cultura, é outro fator que ajuda a explicar a evolução do panorama artístico e cultural do País, agora quanto a entidades e a atividades.

A ação da tutela central da cultura, por via de programas em vários domínios culturais, constituiu um importante factor de coesão e desenvolvimento

¹ Garcia, J. L., Lopes, J. T., Neves, J. S., Gomes, R. T., Martinho, T. D., & Borges, V. (Eds.). (2014). *Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional. Relatório final*. ICS-UL, FLUP-UP e CIES-IU

² Santos, M. L. L. (Ed.). (1998). *As Políticas culturais em Portugal* (pp. 348-349). Observatório das Actividades Culturais

³ Neves, J. S. (2010). Políticas culturais locais e financiamento da Cultura: crescimento e planeamento. *Trajectos. Revista de Comunicação, Cultura e Educação* (16), 125-130

⁴ Silva, A. S. (2007). Como abordar as políticas culturais autárquicas? Uma hipótese de roteiro. *Sociologia, Problemas e Práticas* (54), 11-33

⁵ As direções regionais de cultura foram criadas em 1980 (Santos et al., 1998, p. 242). A partir de 1 de janeiro de 2024 passam a estar integradas nas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR, I.P.) na sequência da reforma da administração periférica do Estado (Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio)

⁶ Neves, J. S., Prista, P. (coords.), Macedo, S. C., & Santos, J. (2022). *A Cultura no pós Alentejo-2020*. Observatório Português das Atividades Culturais, CIES-Iscte

Outros fatores com impacto positivo no território são a criação de itinerários permanentes de património imóvel e imaterial, no quadro de programas nacionais e internacionais

Importa ainda acrescentar outros fatores com impacto no território, igualmente de sentido positivo. É o caso da criação de itinerários permanentes, em especial os do património imóvel – dando nova expressão às políticas de primeira geração dirigidas para a conservação e valorização deste património, prosseguidas durante décadas por todos os níveis administrativos do Estado, com recursos financeiros consideráveis à escala nacional e local, – mas também do património imaterial, no quadro de programas nacionais ou internacionais, no âmbito da União Europeia, Conselho da Europa, UNESCO, etc. É também o caso das numerosas entidades privadas, as empresas dos sectores cultural e criativo com uma forte implantação nos territórios.

Neste contexto importa não esquecer que a descentralização no plano das ofertas corresponde à aproximação às populações na perspetiva explicitada constitucionalmente de democratização do acesso à cultura cultivada, produzida por profissionais (que tem recaído na Administração Central), mas promovendo também diversas expressões artísticas amadoras, voluntárias, populares, em especial no quadro do associativismo (por parte da Administração Local), assim concretizando a orientação igualmente inscrita na Constituição da República Portuguesa, embora implicitamente, de democracia cultural⁸.

Uma perspetiva nacional, multidimensional, tomando como unidade territorial o município, como a adotada no Atlas Artístico e Cultural de Portugal⁹, mostra que os avanços são muito significativos, evidenciando em toda a sua extensão os resultados obtidos pelas políticas postas em prática. Mas permite também identificar as limitações que persistem e informar a definição de novas políticas, direcionadas para problemas e territórios específicos de modo a dar continuidade à correção das assimetrias que persistem na área da cultura.

Um exemplo recente pode ajudar a entender o contributo do Atlas para a definição de novos programas. O apoio financeiro às entidades artísticas profissionais por parte da DGARTES é uma das medidas de política pública que tem contribuído, de forma continuada, para o

desenvolvimento territorial do país. Mas entendendo a necessidade de intervir em territórios mais carenciados, a questão central que se colocava era justamente a sua identificação. O Atlas revelou-se um instrumento de grande utilidade para isso. Os dados mobilizados permitiram a construção de um indicador composto que identifica os *territórios de menor densidade de atividade artística profissional* na base do qual foi lançado um novo programa de apoio¹⁰.

Correspondem a municípios que, no período de referência, cumprem quatro critérios: não tiveram qualquer entidade apoiada pela DGARTES; têm baixo índice de sessões de espetáculos ao vivo; baixa ou muito baixa despesa municipal com atividades culturais e criativas; e que estão classificados pelas políticas públicas, total ou parcialmente, como baixa densidade (os situados no Continente) ou como Região Ultraperiférica (os municípios situados nas R. A. dos Açores e da Madeira). São 76 os municípios que correspondem à aplicação cumulativa dos quatro critérios, os quais representam 24,7% dos 308 municípios portugueses e abrangem (de acordo com o Censo 2021) 542 mil residentes (5,2% da população total), o que está de acordo com o facto de se tratar de municípios, desde logo (mas não exclusivamente como decorre do indicador), de baixa densidade populacional.

Em síntese, na perspetiva das políticas públicas culturais de base territorial aqui adotada, identificam-se várias fases – desde a afirmação inicial do poder local, de descentralização administrativa, passando pela ação desconcentrada da tutela da cultura e o estabelecimento de parcerias central/local (e. g. redes culturais de equipamentos) até às mais recentes, intermunicipais e também crescentemente regionais que desenharam uma evolução onde se destaca o objetivo da coesão territorial e a importância das políticas multinível no plano nacional e da UE. Neste contexto, instrumentos nacionais, mas de base municipal, que visem o conhecimento multidimensional do país são fundamentais para a avaliação e desenho de políticas como forma de identificar tanto as vertentes de maior desenvolvimento como as carências que persistem. ▶

O Atlas Artístico e Cultural de Portugal permitiu identificar 76 municípios (24,7% do total) como territórios de menor densidade de atividade artística profissional

⁷ Sobre as RIBP – Redes Intermunicipais de Bibliotecas Públicas consultar o site da DGLAB <https://bit.ly/464Zojy>

⁸ Neves, J. S., Lima, M. J., Santos, J., Macedo, S. C., Martins, A., Pratas, S., Pereira, J., & Nunes, N. (2023). Democracia cultural e políticas públicas: o papel do associativismo popular. *Análise Associativa* (10), 14–42.

⁹ Neves, J. S., (Ed.), Macedo, S. C., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal*. DGARTES.

¹⁰ O indicador esteve na base do Programa de Acordo em Parceria - Arte e Coesão Territorial DGARTES/Iscte-OPAC (<https://www.dgartes.gov.pt/pt/node/6424>). A primeira edição do Programa (biénio 2024-25) abriu a 7/7/2023, teve 34 projetos aprovados em 30 municípios