

# Cultura

---

José Soares Neves

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



# COVID-19 tornou evidente o problema da desregulação do trabalho independente na Cultura

A crise pandémica criada pela COVID-19 veio interromper a recuperação na área da Cultura iniciada em 2015 após a crise financeira e económica. Um dos fatores que mais contribuiu para a recuperação foi o turismo, pela captação de públicos estrangeiros para as instituições e para os eventos artísticos e culturais promovidos em Portugal.

O crescimento do turismo teve efeitos diferenciados nesta área: beneficiou mais as instituições do património e os eventos sazonais de música ao ar livre, como os festivais e, dentro destes, os festivais de música popular, que tiveram no período até 2019 acréscimos significativos da procura.

O crescimento do turismo teve também impactos diferenciados nos setores económicos (público, privado lucrativo e privado não-lucrativo). Se no domínio do património, predominantemente público, o efeito se refletiu no acréscimo de receitas que permitiram mitigar a escassez de financiamento público, já no setor privado lucrativo, iniciativas empreendedoras tiveram condições para se multiplicar, o que significou mais eventos, com mais recursos financeiros e mais meios humanos mobilizados. Muitas destas iniciativas foram levadas a cabo com base em trabalho independente, que tem uma dupla característica: por um lado, trata-se de trabalho ao projeto, intermitente (alternando fases de trabalho e remuneração com fases de paragem de atividade e consequente ausência de rendimento) e, por outro lado, de relações laborais precárias nas suas várias formas, sem contratos formais ou com contratos a tempo parcial ou temporário.

De acordo com o Eurostat, os trabalhadores independentes representam cerca de um terço do emprego cultural no país (32% em 2019). De certo modo, a fase de expansão do emprego cultural ocultou um défice estrutural que se viria a revelar dos mais críticos no contexto pandémico: o da

regulação laboral independente na cultura. É um défice que se refere a uma das três funções do Estado, a que visa mediar processos da sociedade civil entre privados e destes com as instituições do Estado, designadamente com o sistema de Segurança Social.

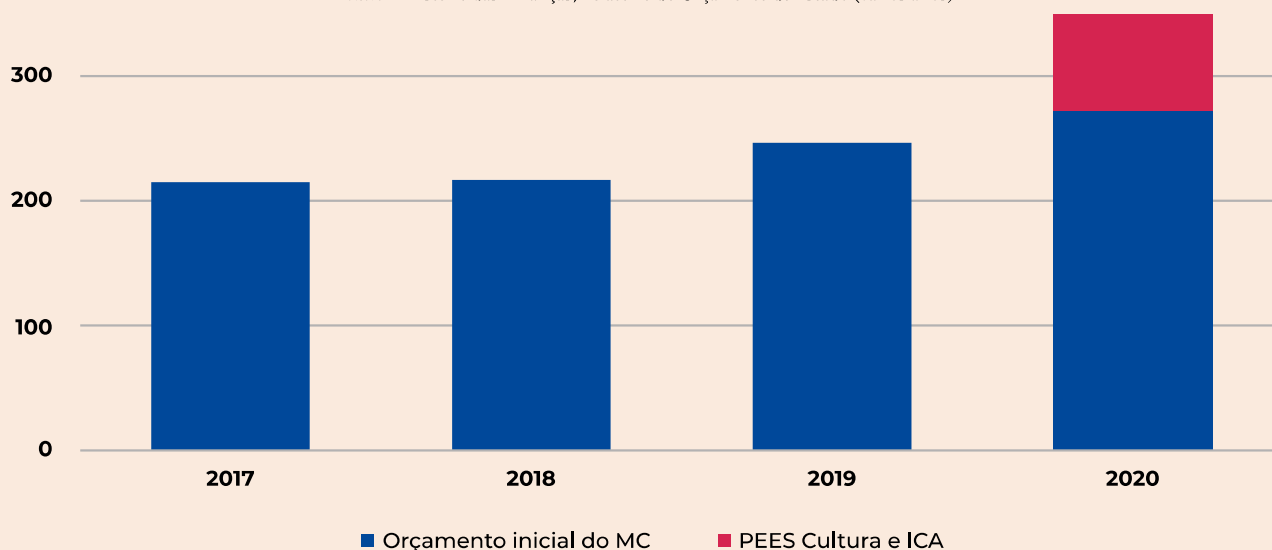
Ainda quanto ao emprego cultural, do lado do setor público o panorama dominante era de estagnação, se não mesmo de retrocesso. Deve ser tido em conta que as medidas de austeridade postas em prática durante a crise 2011-2014 tiveram um foco especial no setor público, com cortes significativos nos orçamentos, afetando os recursos humanos disponíveis, já muito debilitados por anos de políticas de redução dos efetivos nos serviços públicos como forma de reduzir a despesa pública.

## *A recuperação do orçamento para a Cultura após 2015 não se refletiu nas verbas para os recursos humanos do setor*

A recuperação no nível dos orçamentos do Ministério da Cultura (MC) que se verificou com continuidade após 2015, e se acentuou em 2018 e 2019, na verdade não se refletiu nas verbas para os recursos humanos (que representam perto de um terço do orçamento do Ministério). Este manteve-se, assim, como um dos principais défices estruturais para o desenvolvimento da área da Cultura, afetando diretamente o setor público e a gestão das suas instituições. Assistiu-se, por exemplo, a acréscimos significativos do número de visitantes nos museus nacionais sem o correspondente reforço

## Orçamento inicial da tutela da cultura (milhões de euros)

Fonte: Ministério das Finanças, Relatório do Orçamento de Estado (vários anos)



Notas: “Orçamento inicial do MC” exclui Comunicação Social;  
 “PEES cultura e ICA” inclui os valores previstos no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)  
 no capítulo 2.5.1. cultura e os apoios excecionais ICA2020/reforços DAP 2020 do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)

***As verbas inscritas no Orçamento de Estado para a cultura têm vindo a recuperar, tendo sido reforçadas em 2020 no âmbito do Programa de Estabilidade Económica e Social, para fazer face à pandemia.***

de meios humanos que se mantiveram ou mesmo diminuíram, por reforma de muitos dos seus mais qualificados e experientes efetivos.

O crescimento do orçamento do MC que se verificou no período 2015-2019 permitiu, porém, o aumento das verbas destinadas aos programas de apoio financeiro do Estado às entidades artísticas profissionais – programas que tinham sido dos mais atingidos na crise 2011-2014, que se prolongou de facto até 2016. É importante frisar que esta outra função do estado na Cultura – o financiamento às artes – se dirige em específico às entidades privadas não lucrativas, normalmente com o estatuto de associações (teatro, dança, etc.) e visa assegurar a oferta artística e cultural nacional.

A crise pandémica de 2020-2021 afetou todas as atividades direcionadas para públicos presenciais pelo encerramento puro e simples em períodos prolongados de confinamento, pelas medidas de contenção sanitária adotadas ao longo de todo o ano e pela ausência quase completa de públicos estrangeiros. Escaparam, e ganharam novas

oportunidades de atividade e de receitas, pela maior procura, os domínios do audiovisual (televisão) e das tecnologias digitais (comércio online, internet, redes sociais).

Os apoios sociais e outras medidas de emergência, públicos e privados, em particular o do Ministério da Cultura no âmbito do Programa de Estabilidade Económica e Social (PEES), com um acréscimo de cerca de 76 milhões de euros no orçamento inicial para a Cultura de 2020, permitiram manter empregos e estruturas artísticas a funcionar. No entanto, do ponto de vista dos défices estruturais atrás referidos, a crise pela COVID-19 acentuou sobremaneira os problemas criados pela ausência de regulação laboral do trabalho independente na área da Cultura. De facto, os efeitos mais negativos recaíram nos trabalhadores sem vínculo permanente, independentes – artistas, técnicos, autores, mediadores – que sofreram uma quebra abrupta (ou mesmo ausência absoluta) de rendimentos e se viram numa situação de desemprego não-formal, sem disporem de todo, ou dispondendo apenas de uma frágil proteção social. ▶

## Os apoios de emergência à Cultura podem ser uma oportunidade para a resolução de problemas estruturais

*Entre as medidas adotadas pelo Governo na área da Cultura, as direcionadas aos trabalhadores independentes foram as que registaram maior contestação*

Os apoios de que a cultura beneficiou durante a crise pandémica atravessaram diversas fases, acompanhando a evolução da crise sanitária e em articulação com as medidas de suspensão e de encerramento das atividades adotadas em cada momento. Esses apoios incluem medidas gerais aplicadas a todas as áreas (medidas de apoio às empresas, *layoff* simplificado, apoios a sócios-gerentes, a trabalhadores independentes) e medidas específicas.

Para além de diversas medidas pontuais, os apoios à Cultura constam de dois conjuntos de medidas: um incluído no Plano de Estabilização Económica e Social (PEES, maio de 2020, no valor de 76 milhões de euros) e o Apoiar Cultura (fevereiro de 2021, com uma dotação inicial de cerca de 46 milhões de euros acrescidos do apoio extraordinário aos profissionais da Cultura e dos apoios no âmbito da DGARTES – Direção-Geral das Artes).

Estes dois conjuntos de medidas correspondem a diferentes contextos da crise e têm objetivos diferentes: o primeiro visava uma resposta de primeira linha para manter as atividades das entidades e os postos de trabalho, minimizar as quebras de receitas das organizações e os rendimentos dos profissionais devido ao estado de emergência e encerramento das atividades para os públicos no primeiro grande confinamento; o segundo visava criar condições para o que se esperava fosse uma fase de retoma da atividade num contexto sanitário menos gravoso, sem estado de emergência, sem confinamento geral e com menores restrições das atividades para os públicos, por exemplo quanto ao horário dos espetáculos.

Ambos incluem apoios sociais a fundo perdido aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais, em especial aos trabalhadores independentes, às estruturas artísticas não profissionais e a manutenção dos apoios financeiros a estruturas profissionais atribuídos pela DGARTES, o Instituto do Cinema e do Audiovisual e a Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas.

Ao passo que o PEES se restringiu às entidades sem fins lucrativos (associações) ou não comerciais (equipamentos culturais independentes das artes do espetáculo e do cinema), o Apoiar Cultura inclui empresas e o conjunto do tecido empresarial desta área. Trata-se de uma perspetiva que se manteve nas medidas posteriormente adotadas (acompanhando novos agravamentos da situação sanitária), em geral no sentido de prolongar o período de aplicação, mas também de alargar o leque de entidades e atividades beneficiárias dos apoios previstos em fevereiro de 2021<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como aconteceu com o Apoiar Cultura em maio de 2021 no quadro do Plano de Desconfinamento apresentado pelo Governo que apresenta uma dotação de cerca de 132 milhões de euros (incluindo a DGARTES).

## Medidas extraordinárias de apoio aos trabalhadores independentes

Entre as medidas adotadas pelo Governo na área da Cultura, as direcionadas aos trabalhadores independentes foram as que registaram maior contestação. As sucessivas manifestações e tomadas de posição de profissionais e de associações e sindicatos (e também dos partidos na Assembleia da República) criticaram as limitações do universo abrangido, as condições de acesso, os montantes dos apoios individuais e a lentidão dos processos. A essas reservas sucederam-se também ajustes nas condições e nos procedimentos por parte do Ministério da Cultura, que reconheceu as suas limitações na gestão deste tipo de apoios – pela primeira vez atribuídos no âmbito do Ministério – assim como as especificidades do trabalho e das relações laborais existentes no setor e a necessidade de adoção de medidas específicas.

Se bem que as características de intermitência e precariedade do trabalho independente na cultura sejam conhecidas, o conhecimento sobre a realidade portuguesa era largamente deficitário em Portugal, designadamente quanto aos perfis laborais, aos níveis de rendimentos e às relações com a Administração Tributária e a Segurança Social. Os resultados do Inquérito de 2020 aos Profissionais Independentes das Artes e da Cultura, conduzido pelo Observatório Português das Atividades Culturais e promovido pela Direção-Geral das Artes, veio evidenciar a especificidade do setor artístico e cultural e as relações com o fisco e a Segurança Social, contribuindo assim para matizar os critérios que restringiam o acesso a estes apoios.

No plano internacional, a crise, embora variando em escala, tem muitos pontos em comum: paragem precoce e generalizada das atividades presenciais (espetáculos, exposições, etc.), depois retomadas com grandes limitações em contextos sanitários menos gravosos; incerteza quanto a contratos e compromissos anteriormente firmados; estagnação das receitas; diminuição das procuras de trabalho; perda e incerteza quanto aos rendimentos no futuro imediato e à viabilidade da continuidade a prazo das atividades por parte de organizações privadas e de profissionais independentes; e uma deficiente ou mesmo inexistente integração destes profissionais nos sistemas de Segurança Social.

Com o eclodir da pandemia a cultura ganhou uma visibilidade acrescida no espaço público, porventura mais alargada do que em momentos anteriores, talvez apenas comparável à visibilidade da crise no setor do turismo, destacando-se os efeitos negativos no setor de um modo geral, incluindo nos públicos, mas com um foco especial nos profissionais independentes. A necessidade de medidas políticas urgentes de diversa ordem teve grande destaque, em boa medida devido à ação de associações, sindicatos e entidades representativas. Para além dos artistas, tiveram visibilidade maior as profissões técnicas do espetáculo e da generalidade dos domínios culturais (os “invisíveis da cultura” como foram referidos em Portugal). O conjunto das medidas adotadas mostrou a complexidade do que designamos por cultura e a importância da intervenção específica do Estado nesta área, apesar dos baixos orçamentos de que dispõe nas políticas culturais nacionais, mas que acabaram por ser reforçados no quadro das medidas adotadas.

Os estudos entretanto realizados mostraram bem todos estes aspetos e destacaram os graves efeitos económicos, sociais e culturais nos profissionais independentes dos setores criativo e cultural. E, dentro destes, nos trabalhadores

*O conhecimento sobre os trabalhadores da cultura era largamente deficitário quanto aos perfis laborais, aos níveis de rendimentos e às relações com o fisco e a Segurança Social*

informais, sem contratos e relações laborais formalizadas, ou exercendo a sua atividade na área em complemento de outra, considerada primária.

Tudo isto, associado à inexistência de indicadores fiáveis, leva a que o universo dos potenciais abrangidos pelas medidas de apoio social seja indefinido. No PEES é estimado em 18 mil trabalhadores, mas a heterogeneidade do universo dificulta uma estimativa mais rigorosa. Quanto à elegibilidade, os critérios sofreram alterações significativas e acabaram por ser limitados a três que a Ministra da Cultura sintetizou na Assembleia da República a 4 de maio de 2021: estar inscrito nas finanças, ter atividade registada no setor da Cultura em 2020 e ser trabalhador independente.

Do ponto de vista dos montantes dos apoios a referência é o correspondente a um IAS – Indexante de Apoios Sociais: 438,81 euros por trabalhador, para um número de meses previamente determinado no anúncio das medidas. O balanço da sua aplicação é ainda incerto. Na referida intervenção é referido que o número de trabalhadores abrangidos pelo apoio social é 3.197 e o montante atribuído (Ministério da Cultura e Segurança Social) cerca de 29 milhões de euros. Permanece em aberto quantos (e porquê) não beneficiaram de apoios.

Em todo o caso, uma avaliação preliminar das medidas parece apontar, no momento, para uma crescente eficácia face aos objetivos traçados, sendo de esperar maior proximidade dos trabalhadores da Cultura com a administração fiscal e a Segurança Social. Por outro lado, o conhecimento acumulado ao longo do processo parece ter permitido esclarecer perante os setores da Administração Pública envolvidos nos apoios (cultura, finanças, segurança social, trabalho) as especificidades da área da Cultura.

### Medidas estruturais emergentes na crise pandémica

A crise de COVID-19 teve inúmeros impactos na área da Cultura e veio criar novos desafios, ao mesmo tempo que estimulou a procura de soluções políticas para problemas estruturais. Um deles, e que é uma das principais lições a retirar da crise, é justamente a necessidade de atualizar e tornar mais eficaz a regulação pelo Estado das relações laborais do trabalho independente nos setores cultural e criativo. Reconhecendo a sua especificidade, a medida que se parece impor é um Estatuto dos Profissionais da área da Cultura. Constitui uma reivindicação das entidades representativas, foi com elas negociado ao longo do ano de 2020 e apresentado pelo Governo no primeiro Conselho de Ministros totalmente dedicado à Cultura realizado a 22 de abril de 2021. O Estatuto está ainda em aberto e em negociação, até ao fim do ano, com os representantes dos trabalhadores.

Num outro plano, mais geral e no quadro da União Europeia, o Plano de Recuperação e Resiliência (243 milhões de euros), a aplicar nos próximos anos, inclui na sua versão final um conjunto de medidas dirigidas a redes culturais – em especial a Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses, à transição digital (93 milhões de euros) e ao património cultural (150 milhões).

Emergentes na crise pandémica, enquadradas numa visão estratégica nos vários domínios para a Cultura, estas medidas poderão vir a constituir a resolução de problemas estruturais persistentes. ▶

*Uma das principais lições a retirar da crise é a necessidade de mais e melhor regulação das relações laborais do trabalho independente nos setores cultural e criativo*