

# Cultura

---

Pedro Costa

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia/CET-Iscte



## Famílias gastam menos em cultura e lazer, mas há consumos invisíveis

Tendemos a pensar as questões da cultura e das políticas culturais de uma perspetiva de apoio público às atividades e práticas culturais e ao fomento da sua provisão. Isto é certamente fundamental, sobretudo para áreas culturais ou para atividades cuja provisão não é feita diretamente através do mercado ou áreas em que este inevitavelmente não funcionará bem. Ouvimos, portanto, falar recorrentemente do peso da despesa pública em cultura no PIB ou no Orçamento do Estado e não temos dúvidas de que esse valor da despesa pública em cultura será ainda insuficiente, face às múltiplas necessidades do nosso país, mantendo-se abaixo dos 0,5% do PIB (e muito longe do tão defendido 1%) e evidenciando uma tendência para a estabilização nos anos recentes.

No entanto, bastante mais invisível e surpreendente do que esse dado será a constatação (ver gráfico) de que a despesa privada em cultura e lazer tem vindo a diminuir estruturalmente em Portugal, desde o final do século passado, não representando atualmente mais do que 5,4% do consumo das famílias portuguesas (após ter atingido valores na ordem dos 8% das despesas familiares no ano 2000).

Este recuo do consumo das famílias em lazer e cultura foi agravado pela pandemia e pelas políticas públicas assumidas nesse contexto particular. Tal aconteceu por todo o mundo, sendo muitas atividades inviabilizadas durante esse período e sendo por essa via gravemente afetados muitos dos seus protagonistas durante os períodos de confinamento, ao mesmo tempo que se aceleraram mudanças estruturais nas formas como os consumidores usufruem e se relacionam com os bens culturais. A pandemia veio acelerar dinâmicas já em curso de transformação dos consumos culturais, com o crescimento das práticas “caseiras” face às realizadas

fora de casa e com mudanças nas lógicas de distribuição e exibição, desde as artes visuais e performativas ao cinema, aos museus ou à literatura.

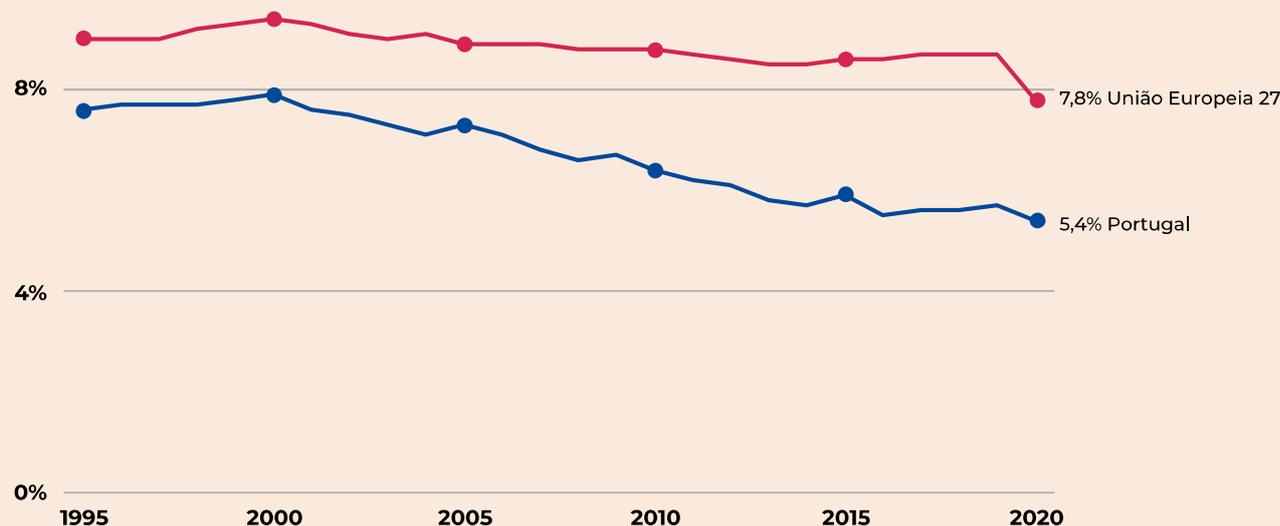
No entanto, independentemente do momento específico da pandemia e do seu potencial transformador, o facto é que a tendência estrutural para o recuo dos consumos culturais familiares verificada nas duas últimas décadas em Portugal é uma realidade diferente daquela sentida pela média dos parceiros da União Europeia ou mesmo da zona Euro, que mantém uma tendência de relativa estabilidade, por volta dos 9% (não obstante algumas exceções e percursos diferenciados).

### *A pandemia veio acelerar dinâmicas de transformação dos consumos culturais, mas não explica o recuo estrutural verificado nas duas últimas décadas*

Este recuo é tanto mais surpreendente quanto parece incongruente com as tendências estruturais, que se verificam globalmente, para uma maior valorização do lazer e para a valorização económica do campo cultural, cujos sinais empíricos se notam também em Portugal. Pense-se como os volumes de receita e de espectadores têm evoluído muito positivamente nos festivais de música, no património, ou no cinema, por exemplo, ou no aumento da subscrição de conteúdos audiovisuais

## Despesa das famílias em lazer e cultura (%)

Fonte: IPPS-Iscte | CoLABOR – O Estado da Nação em Números



*A despesa privada em cultura e lazer em Portugal é inferior à média da UE e tem vindo a diminuir desde 2000.*

pela via dos operadores de telecomunicações ou de televisão. A evolução positiva destes e doutros indicadores similares contrasta com o que observamos na despesa das famílias com a cultura. Seja dentro ou fora de casa, seria natural assistirmos a um reforço do peso da cultura e do lazer na vida e no orçamento das famílias, potenciado pela crescente oferta das atividades performativas, pela disseminação das lógicas de festivalização na programação cultural, ou pelos crescentes aflusos turísticos ao património, por exemplo.

Várias hipóteses podem ser adiantadas para tentar explicar esta realidade.

Parte pode estar relacionada com a situação específica portuguesa na última década (crises, austeridade, etc.). Será culpa da crise? Certamente será parte da explicação. Com cortes substanciais nos rendimentos, os dados mostram um natural aumento do peso relativo da habitação, alimentação ou outras despesas menos elásticas no bolso dos consumidores.

Serão os portugueses menos propensos a esta transição, quando comparados com o resto da Europa? Não parece

muito plausível, face à forte disseminação e utilização de novas tecnologias na sociedade portuguesa. Estas serão potenciadoras de alterações menos “visíveis” (nestes dados) de consumo – de base geracional, tecnológica ou cultural – com a digitalização, o desenvolvimento de serviços de fidelização, de plataformas ou a concentração empresarial na prestação de serviços, por exemplo. Mas, por outro lado, essas tecnologias podem potenciar também consumos informais, não mercantilizados, que se escondam por detrás desta evolução.

Serão os indicadores e metodologias utilizados inadequados? Essa poderá ser também uma explicação parcial, com a não contabilização dos novos tipos de consumo, ou a sua incorporação em outros setores, relembrando a necessidade de retrabalhar os indicadores usados para apoio à decisão na cultura.

Importa por tudo isto equacionar as preocupações das políticas culturais, cujo foco tem estado (e bem) na baixa despesa pública, mas que precisam igualmente de atender ao problema da reduzida e decrescente despesa privada das famílias em cultura. ▶

# Transposição da diretiva europeia do cinema e audiovisual reforça regulação mas tem riscos para a produção nacional

*Tornou-se evidente a necessidade de um nível de regulação supranacional para fazer face ao poder económico e tecnológico dos operadores que se movem a nível global no sector do cinema e audiovisual*

Tal como em outros momentos ao longo da sua história, o sector do cinema e do audiovisual tem passado nos anos recentes por alterações significativas, que implicam desafios profundos à forma como os filmes e outros conteúdos são produzidos, distribuídos e consumidos, bem como às lógicas de financiamento e de regulação do sector.

Entre várias outras transformações, destaca-se o peso crescente do *video on demand* (VoD) e do *streaming* (incluindo a provisão por cadeias globais como a Netflix, HBO, Amazon, ou prestadores de serviços como a Apple ou a GooglePlay), bem como de outras formas de consumo de conteúdos audiovisuais através de plataformas que os disponibilizam (de forma gratuita ou pagos, direta ou indiretamente, pelos seus utilizadores), numa grande variedade de formatos, e com base em modelos de negócio diversos (Youtube, Facebook, Instagram ou Tiktok, entre outros). Este processo, que se dá a par da diversificação de serviços por parte dos operadores tradicionais (por exemplo, operadores de televisão ou outros fornecedores de conteúdos, disponibilizados por vias e em condições crescentemente variadas), é acompanhado por uma multiplicidade de novas oportunidades de negócio para a busca, difusão e promoção dos conteúdos (com motores de pesquisa como o Google ou outros), usando lógicas de funcionamento e financiamento muito diversificadas.

Sendo esta uma tendência global, que parece inevitável face à evolução tecnológica e ao aprofundamento da globalização dos processos de produção e dos atores do campo audiovisual, tornou-se evidente a necessidade de um nível de regulação supranacional nestes mercados que, ao contrário do tradicional nível de regulação nacional, pudesse ser mais eficaz face ao poderio económico e tecnológico dos operadores que se movem a nível global no sector, bem como ao controle que os mesmos têm da informação sobre esses mercados. A União Europeia tem vindo ao longo da última década a trabalhar num quadro que permita aprofundar a regulação europeia do sector e a evidenciar a necessidade da sua transposição para os quadros nacionais dos diversos estados-membros.

É neste contexto que se dá a transposição para o quadro português da diretiva europeia do cinema e audiovisual, através da nova Lei do Cinema e Audiovisual, em vigor a partir de 2022<sup>1</sup>. Esta diretiva vem regular o enquadramento e os deveres destes novos operadores (VoD e operadoras de partilha de vídeo) e contribuir para a diversificação das fontes de apoio e financiamento do sector,

---

<sup>1</sup> A Lei do Cinema e Audiovisual (Lei n.º 74/2020 / Decreto-Lei n.º 74/2021), em vigor a partir de janeiro 2022, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva Europeia (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/EU, e vem introduzir novas fontes de receitas nestes institutos e no setor do cinema e audiovisual.

tendo igualmente como ambição promover a produção de novos conteúdos. É objetivo desta nova lei ampliar e diversificar os agentes que contribuem para a taxa de exibição (taxa sobre a publicidade, nos diversos meios de exibição, que até agora tem sido uma das principais fontes de financiamento da política para o sector, a par da taxa de subscrição, aplicada sobre os operadores de serviços de televisão por subscrição). Em paralelo, visa ampliar os agentes que reinvestem diretamente no sector do cinema e audiovisual, através de obrigações de investimento. É igualmente criada uma nova taxa, sobre os serviços de VoD, que reverte para o ICA. Neste quadro, prevê-se que em 2022 o orçamento do ICA aumente 11% face ao ano anterior, o que terá implicações no orçamento disponível para o financiamento ao sector.

Na prática, a transposição da diretiva tem como principais implicações o aumento do orçamento do ICA e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de financiamento do sector (incluindo aqui também aqueles cujo financiamento da atividade não se baseia primordialmente no mercado, como o cinema de autor, a animação, o documentário, ou as “curtas”), paralelamente ao crescimento da atividade induzida pelos novos operadores e plataformas. A par disto, surgem outros desafios em termos da implementação da diretiva, designadamente ao nível do acesso e da transparência da informação sobre o sector, bem como em termos dos impactos no tipo e na qualidade da produção financiada.

A transposição desta diretiva vem, assim, levantar um conjunto de questões e desafios a três níveis distintos.

O primeiro nível prende-se com o volume de financiamento do sector. A nova taxa sobre os operadores e o alargamento da base já existente permitem um reforço do financiamento do sector. À partida, isto traria impactos positivos para todos os envolvidos, com o aumento do mercado para colocação de cinema e audiovisual, oportunidades extra para os criadores e produtores nacionais e um aumento do financiamento para o próprio Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) que, conseqüentemente, poderia continuar a apoiar os diversos segmentos que são financiados em nome do interesse público, mas sem grande perspectiva de rentabilização via mercado. Os operadores na distribuição por outros canais vêm aqui sinais de correção da iniquidade fiscal que até agora beneficiava os novos operadores e plataformas globais. Estas, por seu lado, apesar de verem a sua atividade ser agora taxada, vão sofrer um impacto financeiro modesto da nova taxa, ao mesmo tempo que ganham uma palavra significativa no acesso ao mercado e ao tipo de conteúdos que procuram. As obrigações de reinvestimento por parte dos novos operadores, por seu lado, permitem esperar um impacto direto num aumento da produção nacional, bem como uma adaptação do seu perfil às lógicas de uma procura “globalizada”.

Um segundo nível associa-se à capacidade de regulação e controle por parte dos poderes públicos sobre o sector e, conseqüentemente, à efetividade das políticas que sobre ele podem desenvolver. Com efeito, esta transposição está marcada por alguma incerteza, que tem aliás paralelo também a nível europeu e global, associada à fraca capacidade dos poderes públicos e dos reguladores para controlarem a atividade dos detentores das plataformas. Estando condenados, por deficiências ao nível do seu *know-how* tecnológico e do acesso a informação, a confiar na informação fornecida pelas próprias plataformas, os reguladores e instâncias de política pública remetem-se a uma posição de crescente incapacidade. Face a modelos de negócio centrados nos dados e na informação sobre os

*A Lei do Cinema e Audiovisual, em vigor a partir de 2022, estabelece os deveres dos novos operadores, contribuindo para a diversificação das fontes de financiamento e para a produção de novos conteúdos*

## O novo enquadramento contém ameaças e desafios para manter a diversidade e a especificidade do cinema e audiovisual nacional

consumidores (e também sobre os produtores desses conteúdos, que são eles próprios cada vez mais descentralizados e diversos), em que o conteúdo audiovisual é cada vez mais apenas um veículo para a obtenção desses dados, o Estado assume as dificuldades de mensuração<sup>2</sup>, mas pela via desta lei procura conseguir o “bom” resultado (alguma receita) em vez do “ótimo” (a receita justa).

Finalmente, um terceiro nível de desafios relaciona-se com a forma como esta nova legislação pode levar a uma formatação dos conteúdos produzidos e conduzir o mercado para certo tipo de produtos, mais facilmente comercializáveis ou exportáveis, segundo lógicas e linguagens facilmente reconhecíveis pelos mercados internacionais. No limite, isto coloca uma ameaça à diversidade e às lógicas de produção específicas do cinema português, que têm obtido relevante reconhecimento internacional, pelo menos em campos específicos. Num sector já de si muito marcado pela tradicional (e artificial) polarização entre “cinema de autor” e “cinema para o mercado”, com posições que se têm vindo a extremar à medida que os atores do meio se entrincheiram de cada um dos lados da barricada, esta nova regulamentação vem criar mais uma camada de atrito no meio cinematográfico e audiovisual nacional. Havendo um potencial risco de indução nos tipos de criação/produção audiovisual, no sentido de um certo tipo de “receitas” adaptadas para o “gosto global” e de uma exploração do exótico, importa perceber até que ponto as políticas públicas conseguirão continuar a dar resposta às especificidades do cinema e audiovisual em Portugal e das suas formas de fazer cinema, em particular assumindo que o financiamento do ator das políticas (o ICA) se tornará ele próprio dependente desta nova lógica e destes operadores.

Tendo estes desafios em conta, as expectativas criadas em torno da aplicação da nova diretiva do cinema e audiovisual levantam várias questões. Espera-se dos poderes públicos nacionais que sejam capazes de efetivar na prática a aplicação da diretiva, assegurando o cumprimento da lei, apesar das dificuldades de regulação e controle esperadas. Isto exige implementar processos e rotinas que permitam, a médio ou longo prazo, um acesso fiável e contínuo à informação relativa aos visionamentos (e utilizadores e produtores de conteúdos), o que implica uma colaboração com os agentes do sector, a qual terá de ser promovida e facilitada pelos poderes públicos. Por outro lado, será igualmente importante para a política pública nacional de cinema e audiovisual ir monitorizando e fazendo um balanço da aplicação da lei em termos do seu impacto efetivo na capacidade de financiamento do ICA (e do sector), no médio prazo, de forma a evitar que as transformações estruturais (que acarretam a progressiva transferência de potenciais receitas das anteriores fontes de taxação para os novos operadores) provoquem desequilíbrios ou iniquidade na estrutura de financiamento do cinema e audiovisual nacionais e no modelo de financiamento do próprio ICA, que facilmente poderá ficar na dependência das grandes operadoras e plataformas internacionais.

Em suma, a transposição da diretiva europeia do audiovisual visa garantir um quadro fundamental para a regulação e para o financiamento do sector, mas também implica ameaças e desafios para manter a diversidade (e a especificidade) do cinema e audiovisual nacional. Importa garantir as condições para que a diversidade e qualidade do mesmo não fique refém das novas contingências de financiamento. ▶

<sup>2</sup> Dificuldades com que aliás se confrontam também as próprias plataformas, com problemas para operacionalizar (e definir critérios para) o acesso a informação que permita cumprir a lei nos diversos países.