

Arte e Cultura como Instrumentos de Inclusão Social Ativa em Territórios de Baixa Densidade

Sérgio Caramelo, José Soares Neves, Maria João Lima, Isabel Ferraz & Simão Nunes

Associação Iscte Conhecimento e Inovação – Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias

Sumário executivo

As políticas públicas que mobilizam Arte e Cultura (A&C) como instrumentos de inclusão social ativa têm assumido um papel crescente em territórios de baixa densidade, marcados por fragilidades socioeconómicas, isolamento geográfico e limitações institucionais. Nestes contextos, a promoção da participação social sustentada exige intervenções ajustadas às realidades territoriais e aos perfis dos públicos envolvidos. A análise desenvolvida evidencia que os investimentos em A&C podem produzir impactos relevantes ao nível da inclusão social ativa, mas demonstra também que esse impacto não é automático nem autossustentado. Os projetos funcionam como ecossistemas de intervenção abertos, nos quais os efeitos observados dependem fortemente das condições concretas de implementação, da mediação humana e organizacional e dos constrangimentos estruturais dos territórios. Neste caso, o impacto emerge de forma distribuída, envolvendo ativação individual, reforço de relações interpessoais, dinâmicas comunitárias e condições institucionais e simbólicas. Contudo, a ausência de mecanismos de autorreforço torna esses efeitos frequentemente frágeis, desiguais e reversíveis, sobretudo quando se enfraquecem fatores críticos como a estabilidade das equipas, o acompanhamento próximo e a continuidade das relações com os participantes. Este policy brief propõe uma abordagem sistémica das intervenções, centrada na compreensão das condições de produção, estabilização e erosão do impacto em territórios de baixa densidade, e apresenta recomendações operacionais para o planeamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas de A&C, apoiando decisões públicas mais realistas, informadas e orientadas para a sustentabilidade do impacto social.

Recomendações

- Reposicionar a política, concentrando o desenho da intervenção nas condições críticas de produção de impacto.
- Reconhecer a mediação humana como infraestrutura central, protegendo equipas, acompanhamento e condições relacionais.
- Diferenciar planeamento, acompanhamento e avaliação em função dos territórios e dos públicos-alvo.
- Assumir explicitamente os limites estruturais da política e promover a sua articulação com outros domínios de política pública.
- Reforçar abordagens de avaliação longitudinal e distributiva, centradas em trajetórias, estabilidade e desigualdade do impacto.

Destinatário(s) do policy brief

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030, Direção-Geral das Artes, POCTEP - Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Programas Regionais do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, Pessoas 2030 - Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação EDP, Fundação "la Caixa", Culturgest - Fundação Caixa Geral de Depósitos, Programa Europa Criativa 2021-2027, Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores 2021-2027.



Introdução e Enquadramento do Problema

Os territórios de baixa densidade caracterizam-se por desafios estruturais persistentes, incluindo dispersão geográfica, envelhecimento populacional, fragilidade das redes institucionais e limitação da oferta de serviços sociais e culturais. Estas condições restringem a participação social estruturada e reforçam dinâmicas de isolamento e exclusão.

Neste contexto, as políticas públicas de Arte e Cultura (A&C) têm sido progressivamente mobilizadas como instrumentos de intervenção social, com a expectativa de promover participação, inclusão e coesão comunitária. A abordagem baseia-se no reconhecimento do potencial das práticas artísticas e culturais para ativar capacidades, criar espaços de encontro e produzir reconhecimento simbólico, especialmente junto de públicos em situação de vulnerabilidade.

Contudo, a articulação entre intervenção social e os domínios da A&C é um processo complexo, que tende a gerar resultados muito desiguais entre projetos formalmente semelhantes. Em muitos casos, políticas

concebidas e avaliadas sobretudo a partir de outputs quantificáveis (p.e., número de atividades ou participantes) produzem leituras incompletas do impacto social gerado, alimentando expectativas excessivas e avaliações que não distinguem adequadamente entre falhas operativas, limites contextuais e bloqueios estruturais.

Para responder a este desafio será necessário introduzir uma abordagem sistémica das intervenções, centrada na compreensão das condições críticas de produção, estabilização e erosão do impacto em territórios de baixa densidade.

A aplicação prática desta abordagem ao caso dos projetos que incluem os domínios da A&C realizados no âmbito do programa Portugal Inovação Social (PIS) e do PT2030, permite responder a este desafio, fornecendo uma leitura sistémica das intervenções e identificando as condições críticas que permitem produzir, sustentar ou perder impacto social ao longo do tempo.

Análise / Principais Resultados

Qual o Impacto-alvo?

O impacto geral identificado é a Inclusão Social Ativa, entendida como a capacidade de indivíduos e grupos participarem de forma significativa, reconhecida e continuada na vida social, cultural e comunitária. As práticas de A&C atuam como instrumentos facilitadores desse processo, e não como fins em si mesmas.

Onde o impacto se constrói?

O impacto emerge de forma distribuída e interdependente em quatro níveis: ativação individual (autoestima, motivação e autonomia); relações interpessoais (confiança e cooperação); dinâmicas comunitárias (pertença e continuidade); condições institucionais e simbólicas (articulação e legitimação). A fragilidade de qualquer um destes níveis compromete a sustentabilidade do impacto global.

Qual a natureza causal do sistema?

O Estudo demonstra que não existem mecanismos internos de autorreforço capazes de garantir a reprodução autónoma do impacto. O sistema funciona como um ecossistema causal aberto, dependente da continuidade da intervenção, da estabilidade organizacional e da qualidade da mediação humana para alcançar e manter processos de Inclusão Social Ativa.

Quais são as principais trações e bloqueios?

Um número reduzido de fatores de tração explica grande parte do impacto observado, enquanto múltiplos bloqueios estruturais (p.e., pobreza, precariedade, isolamento territorial e escassez institucional) limitam a sua consolidação, independentemente da qualidade artística das atividades.

Quais são as mensagens-chave?

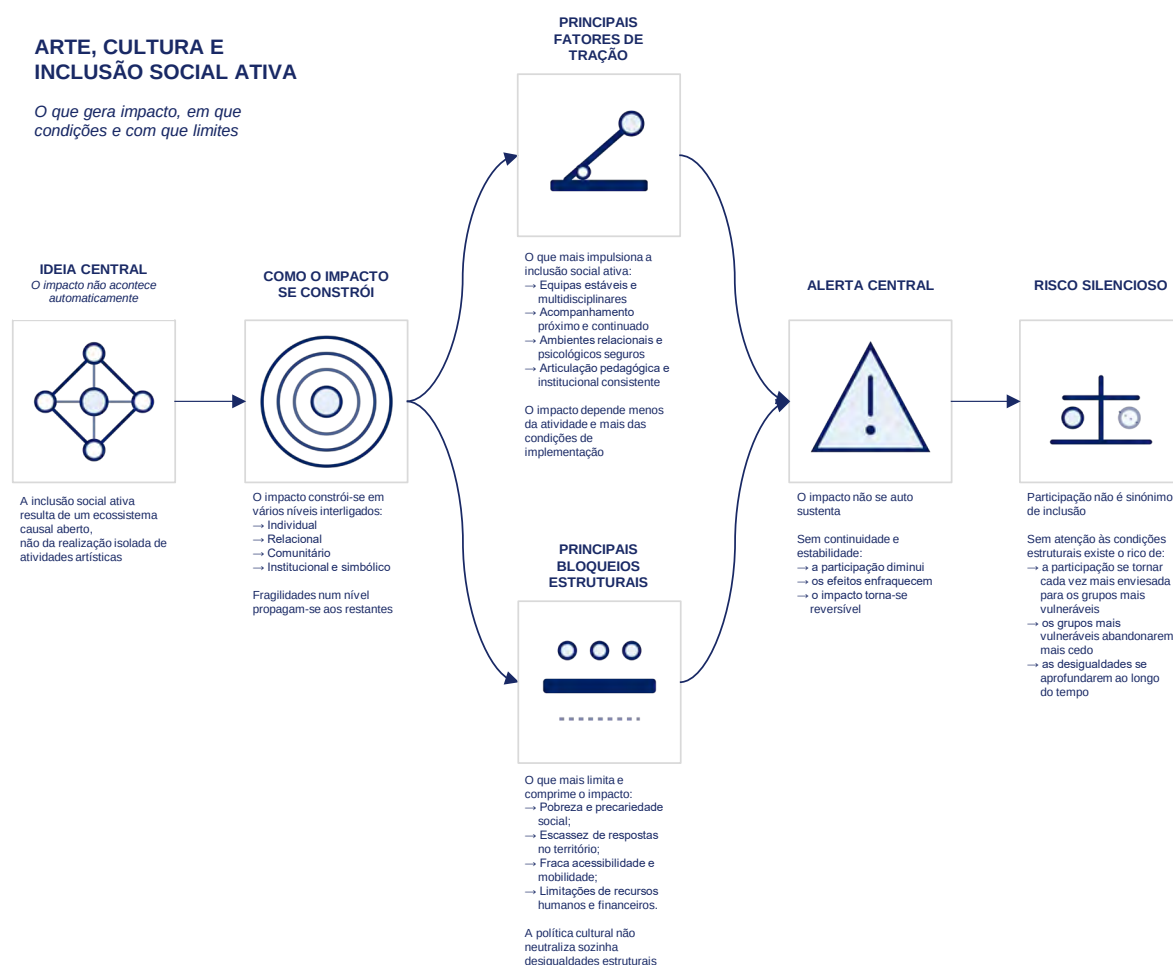
- As atividades de A&C não produzem impacto social por si mesmas; o impacto resulta da articulação entre práticas

artísticas, mediação humana e contexto territorial.

- O impacto das políticas de A&C depende mais da forma como são implementadas do que das atividades artísticas em si.
- Equipas, acompanhamento e ambiente relacional são infraestruturas de impacto, e não custos acessórios.

- O impacto social é frágil, desigual e potencialmente reversível sem continuidade da intervenção.
- Avaliações centradas apenas em outputs ocultam riscos de erosão e desigualdade do impacto.

Figura 1 – O que gera impacto, em que condições e com que limites



Fonte: Elaboração própria.

Opções de Política e Recomendações

Planeamento

R1. Ancorar o planeamento nas condições críticas de tração

O planeamento deve reconhecer explicitamente que a produção de impacto depende de fatores como a estabilidade das equipas, o acompanhamento próximo e a

existência de ambientes relacionais seguros. Estes elementos devem ser assumidos como pilares centrais do impacto, e não como componentes acessórias da intervenção.

R2. Diferenciar o planeamento por territórios e públicos-alvo

Os objetivos, instrumentos e indicadores de planejamento devem ser ajustados aos contextos estruturais concretos dos territórios de baixa densidade e aos perfis específicos dos públicos-alvo, evitando abordagens uniformes que ignoram assimetrias territoriais e sociais relevantes.

R3. Proteger continuidade e previsibilidade interna

A acumulação de impacto social exige regularidade temporal e estabilidade relacional ao longo do ciclo de vida dos projetos. O planejamento deve, por isso, privilegiar modelos de intervenção que protejam a continuidade das equipas, das dinâmicas e das relações com os participantes.

R4. Integrar no planejamento o reconhecimento explícito dos limites estruturais da política cultural

O planejamento deve reconhecer claramente os limites do que a política pode alcançar isoladamente em territórios marcados por fragilidades estruturais. Este realismo reforça a credibilidade da intervenção pública e cria melhores condições para a articulação com outros domínios de política pública, aumentando a probabilidade de impactos sociais sustentados.

Acompanhamento

R5. Reposicionar o acompanhamento como abordagem sistémica

O acompanhamento das intervenções deve ir além da verificação do cumprimento formal de atividades e indicadores, incidindo sobre o funcionamento efetivo das trações críticas que mobilizam o impacto. Em particular, importa monitorizar a estabilidade das equipas, a qualidade da mediação e a robustez das dinâmicas relacionais, enquanto componentes centrais da produção e manutenção do impacto social.

R6. Privilegiar abordagens longitudinais

O acompanhamento deve privilegiar leituras longitudinais, centradas na análise de trajetórias de participação e envolvimento ao longo do tempo. Esta abordagem permite identificar padrões de estabilização, desgaste ou abandono que não são visíveis em momentos pontuais de reporte.

R7. Distinguir bloqueios estruturais de falhas operativas

O acompanhamento deve distinguir de forma clara os bloqueios decorrentes de condições estruturais persistentes (p.e., pobreza, isolamento ou fragilidade institucional) das falhas operativas dos projetos. Esta distinção é essencial para evitar leituras e juízos penalizadores sobre intervenções que operam em contextos estruturalmente mais frágeis, preservando a justiça analítica e a utilidade do acompanhamento para a decisão pública.

Avaliação

R8. Privilegiar avaliações centradas em trajetórias de impacto

A avaliação deve deslocar o foco de resultados pontuais para a análise das trajetórias de participação, envolvimento e mudança ao longo do tempo, permitindo compreender processos de acumulação, estabilização ou regressão do impacto social.

R9. Integrar explicitamente a reversibilidade do impacto

Os exercícios avaliativos devem reconhecer que o impacto produzido pode ser frágil e reversível, integrando esta dimensão na leitura dos resultados e evitando interpretações excessivamente estáticas ou conclusivas.

R10. Analisar a distribuição efetiva do impacto

A avaliação deve incorporar a análise de quem beneficia efetivamente das intervenções, identificando padrões de exclusão, abandono ou concentração do impacto em determinados perfis de participantes.

R11. Distinguir impacto vivido de impacto institucionalizado

É fundamental diferenciar efeitos ao nível individual e relacional de transformações com expressão organizacional, comunitária ou institucional, evitando sobrevalorização de impactos sem capacidade de consolidação estrutural.

R12. Integrar a análise das condições de implementação

A avaliação deve considerar explicitamente as condições organizacionais, relacionais e territoriais em que os resultados são

produzidos, reforçando a sua capacidade interpretativa e explicativa.

R13. Ajustar critérios avaliativos aos contextos territoriais

Os critérios de avaliação devem ser sensíveis às assimetrias territoriais e sociais, evitando comparações diretas entre projetos inseridos em contextos estruturalmente não equiparáveis.

R14. Reforçar a função estratégica da avaliação

A avaliação deve assumir uma função prioritariamente estratégica e formativa, orientada para a aprendizagem institucional e para o ajustamento informado da política pública ao longo do tempo

Conclusão

As políticas públicas de A&C podem desempenhar um papel relevante na promoção da inclusão social ativa em territórios de baixa densidade. No entanto, o impacto não resulta automaticamente da realização de atividades de A&C por si só, nem pode ser garantido apenas através do financiamento dos projetos. O impacto é contingente, desigual e estruturalmente dependente das condições concretas de implementação e do contexto territorial em que as intervenções se desenvolvem.

A evidência produzida mostra que a política funciona como um sistema de intervenção complexo, nos quais o impacto emerge da interação entre práticas artísticas, mediação humana, organização dos projetos e constrangimentos estruturais dos territórios. A ausência de mecanismos de autorreforço implica que o impacto não se consolida por inércia: ele precisa de ser continuamente produzido, protegido e estabilizado. Quando as condições críticas de tração se fragilizam, sejam elas organizacionais, relacionais ou contextuais, os efeitos tendem a estagnar ou a regredir, mesmo que as atividades continuem formalmente em curso.

Neste sentido, torna-se essencial abandonar leituras lineares e fragmentadas da política e adotar uma abordagem sistémica das intervenções, centrada na compreensão das condições que permitem produzir impacto, das

condições que o tornam estável ao longo do tempo e dos fatores que explicam a sua erosão. Esta mudança de abordagem implica deslocar o foco da política: das atividades para as condições de implementação; dos resultados pontuais para as trajetórias de impacto; e da avaliação formal para a leitura dinâmica e contextualizada dos processos.

Uma abordagem sistémica permite, simultaneamente, reforçar a eficácia da política pública e proteger a sua legitimidade. Ao distinguir bloqueios estruturais de falhas operativas, evita-se penalizar projetos que operam em contextos particularmente adversos. Ao reconhecer os limites do que a política de A&C pode alcançar isoladamente, cria-se espaço para uma articulação mais realista e estratégica com outros domínios de política pública, nomeadamente nas áreas social, educativa e do desenvolvimento territorial.

Em territórios de baixa densidade, onde as fragilidades estruturais são persistentes e cumulativas, decisões políticas eficazes exigem realismo, continuidade e capacidade de aprendizagem. Este policy brief oferece um quadro analítico e operativo para apoiar decisões públicas mais realistas, informadas e sustentáveis no uso da A&C como instrumentos de inclusão social ativa em territórios de baixa densidade.

Referências

Capucha, L., & Caramelo, S. (2024). *Ciências Sociais Aplicadas: Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas*. Almedina.

Garcia, J. L., Lopes, J., Martinho, T., Neves, J., Gomes, R., & Borges, V. (2018). Mapping Cultural Policy in Portugal: From Incentives to Crisis. *International Journal of Cultural Policy* 24(5): 577–93.

Neves, J., Azevedo, J., Gomes, R. & Lima, M. J. (2017). *Estudo Posicionamentos Das Entidades Artísticas No Âmbito Da Revisão Do Modelo de Apoio Às Artes*. <https://www.dgartes.gov.pt/pt/acao/7703>.

Neves, J., Gomes, R., Lima, M. J., & Azevedo, J. (2021). *Inquérito Aos Profissionais Independentes Das Artes e Da Cultura: Report# 1: Emprego Cultural e*

Perfis Social e Laboral. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/32431>.

Neves, J., Macedo, S., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal*. ed. DGARTES. <https://www.dgartes.gov.pt/pt/acao/7703>.

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Caramelo, S., Neves, J., Lima, M.J., Ferraz, I., & Nunes, S. (2026). *Arte e Cultura como Instrumentos de Inclusão Social Ativa em Territórios de Baixa Densidade*. S4P-25 Policy Brief 8049/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/25: Análise do impacto cultural e económico dos Programas POCTEP e PIS nos territórios transfronteiriços e de baixa densidade.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.