# OS OBJETIVOS DE DEMOCRACIA E DEMOCRATIZAÇÃO CULTURAL À LUZ DA ECONOMIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

**Luisa Iachan**[1]

## Resumo

O atual cenário de política cultural é principalmente orientado por fundamentos econômicos. Especialmente, predomina o paradigma científico do campo da Economia que reconhece as atividades baseadas em criatividade como motor de crescimento econômico. No entanto, pouco se fala sobre a distribuição dos benefícios do setor cultural. Este artigo alerta para a necessidade de incorporar ao debate econômico os conceitos de democracia e democratização cultural, e recupera abordagens heterodoxas para apresentar os desafios que a atual agenda de política cultural representa para alcançar objetivos de equidade.

## Palavras-chave

Política cultural; economia da cultura; democracia cultural; democratização cultural; equidade cultural; participação cultural; desigualdades culturais.

[1]Doutoranda em Economia pela Universidade Paris 13, Sorbonne Paris Cité

## AbstracT

The current cultural policy scenario is mainly oriented by Economic fundaments. Particularly, the Economics paradigm which prevails recognizes creativity-based activities as an engine of growth. However, little is said about the distribution of these benefits. This article alerts for the need to incorporate into the Economics debate the concepts of cultural democracy and democratization. Relying on heterodox approaches, it presents the challenges that the current policy agenda poses to achieve cultural equity objectives.



## Key words

Cultural policy; cultural economics; cultural democracy; cultural democratization; cultural equity; cultural participation; cultural inequalities.


## 1. Introdução

Existem indicativos de que as desigualdades em participação cultural entre indivíduos de categorias socioeconômicas privilegiadas e aqueles menos favorecidos são crescentes (Donnat, 2011). Por exemplo, na França, a pesquisa sobre práticas culturais realizada pela última vez em 2008 mostrou que o percentual de trabalhadores operários de baixa qualificação que não visitou um museu ou exposição de artes aumentou de 70% em 1988 para 82% em 2008.[2] Apesar disso, a questão das desigualdades no acesso à cultura não vem recebendo a devida atenção pelo debate acadêmico ou pela agenda de política cultural. Esse cenário motiva a pergunta de pesquisa deste artigo, sobre como o campo de estudo da Economia da Cultura deve abordar o tema da equidade cultural.

Os órgãos públicos voltados para o setor cultural têm tradicionalmente como um de seus objetivos principais a ampliação do perfil socioeconômico dos participantes de atividades culturais. Inclusive, o direito à vida cultural e artística consta no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Apesar

[2]Dados do site do Ministère de la Culture et de la Communication, disponíveis para consulta em: http://www.pratiquesculturelles.culture.gouv.fr/evo-resultat.php

de a natureza deste e de outros objetivos de política cultural não ser puramente econômica, é cada vez mais evidente a influência da Economia na orientação de políticas culturais (Hesmondhalgh et al., 2015; Schlesinger, 2016). Nesse sentido, a maior parte das políticas culturais se justifica por falhas de mercado. Além disso, a ação pública é utilizada como instrumento para alcançar resultados quantitativamente mensuráveis como emprego, renda, valor adicionado e exportações. Embora haja nas teorias de Economia da Cultura o reconhecimento de outros valores, para além do econômico, oriundos de arte e cultura, como o social e o intrínseco, as dificuldades de mensurá-los quantitativamente representam forte obstáculo para embasar a formulação de políticas culturais.

Ademais, pouco se fala sobre a distribuição dos benefícios da cultura, sejam eles sociais ou econômicos. Apesar de o discurso público e das organizações internacionais tradicionalmente apontarem como objetivo de política cultural a ampliação do perfil socioeconômico dos participantes de atividades culturais, na prática, a diversidade socioeconômica dos beneficiados por políticas culturais é questionável. Ou seja, o valor econômico e até mesmo os valores social e o intrínseco da cultura carecem de ser distribuídos de maneira mais inclusiva. A partir da identificação do crescente protagonismo das ciências econômicas na formulação de políticas culturais, argumenta-se que a melhor forma de advogar pela equidade cultural é incluindo essa questão na abordagem econômica. Para isso, deve-se tratar de lacunas conceituais e metodológicas da ótica econômica que impedem uma análise apropriada sobre essa questão.

A seção que sucede esta introdução apresenta uma revisão da literatura que relaciona as desigualdades socioeconômicas às culturais, retomando tanto abordagens teóricas quanto estudos empíricos. A seguir, a terceira seção deste estudo é uma proposta de incorporação dos conceitos de democratização e democracia cultural à abordagem econômica. Por fim, a quarta parte descreve os fundamentos econômicos do fomento público ao setor cultural e, a partir disso, aponta os problemas de se confiar apenas na lógica econômica para que sejam atingidos os objetivos de democracia e de democratização cultural. Sugere-se, portanto, a necessidade de prestar atenção na forma como o valor é distribuído entre indivíduos de diferentes categorias socioeconômicas.

## 2. Desigualdades Socioeconômicas e Culturais

### *2.1* Estudos Empíricos

Mesmo nos países desenvolvidos onde os departamentos públicos responsáveis por políticas culturais têm força política e orçamento abastado, as desigualdades no acesso à cultura persistem (Tobelem, 2016). Seaman (2006) se refere à estratificação socioeconômica das participações culturais como "hipótese do elitismo", sugerindo que as artes são elitistas em termos de audiências. Diversas pesquisas nacionais e estudos empíricos corroboraram a hipótese do elitismo para amostras populacionais tanto de países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento, indicando que a participação na maioria das atividades artísticas e culturais apresenta relação positiva com características socioeconômicas, como nível educacional, categoria profissional e renda, sendo a educação frequentemente apontada como o fator mais relevante (ver Baumol e Bowen, 1966; Nielsen et al., 1974; DiMaggio e Useem, 1978; O'Hagan, 1996; Katz-Gerro, 1999; Muñiz et al., 2015; Courty e Zhang, 2018).

Por exemplo, a pesquisa sobre participação cultural em 24 países membros da União Europeia feita em 2013 evidenciou a relação positiva entre fatores socioeconômicos e a participação cultural dos indivíduos, mostrando que são geralmente os mais escolarizados, aqueles em categorias profissionais mais elevadas e que quase nunca têm dificuldades financeiras os que têm maior probabilidade de participar em atividades culturais.[3] Um estudo econométrico feito por Falk e Katz-Gerro (2015) a partir dos dados da União Europeia mostrou que, para todos os 24 países, a frequência a museus, galerias de artes, monumentos históricos e sítios arqueológicos depende mais de níveis de educação e renda do que de características demográficas como gênero e idade.

A maioria dos estudos empíricos conduzidos para verificar a hipótese do elitismo seguem essa mesma linha, relacionando as características socioeconô-

[3] Special Eurobarometer 399, disponível para consulta em: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf.

micas dos indivíduos a dados de consumo passivo, ou seja, como espectadores de arte e cultura (O'Hagan, 1996). Essa hipótese foi sustentada para diversas atividades culturais, embora a intensidade da relação positiva varie de acordo com o tipo de atividade cultural. A partir de dados de participação cultural na Irlanda, O'Hagan (1996) concluiu que o nível educacional é mais relevante para explicar frequência a peças teatrais, óperas, concertos e musicais, exposições de arte, atividades de dança contemporânea e literatura do que o acesso ao cinema, concertos de Rock, Pop, Jazz ou Country e eventos de dança ou música folclórica tradicional. Olhando para treze cidades da China, Courty e Zhang (2018) encontraram o acesso à mídia e à cultura online como as únicas formas de consumo cultural que não sustentaram a hipótese do elitismo. De acordo com Suarez-Fernandez et al. (2019), o efeito marginal da educação é mais relevante para atividades culturais eruditas, que envolvem elementos simbólicos complexos, do que para as artes populares.

## 2.2 Abordagens teóricas

Os trabalhos de alguns teóricos, especialmente economistas e sociólogos da cultura, ajudam a compreender a influência de variáveis socioeconômicas sobre a participação cultural. Scitovsky (1976) foi um dos primeiros economistas da cultura a dizer que o consumo de cultura e a capacidade de gostar de artes são resultado de treinamento e hábito. Ainda, segundo Gary Becker e George Stigler (1977), o consumo cultural depende de capital humano, que pode ser definido como o estoque de conhecimento de um indivíduo. Esses autores sugerem que o pressuposto da Economia Neoclássica[4] da utilidade marginal decrescente não é válido para bens culturais. Ao contrário, a utilidade marginal do consumo de

[4]Pela escola Neoclássica, o consumidor é visto como racional, com gostos estáveis e ordenáveis, portanto capaz de definir suas "curvas de preferências", que representam o grau de satisfação obtido a partir do que ele consome, ao que se denomina "utilidade". Essa teoria sugere que a satisfação marginal do indivíduo é decrescente. Ou seja, à medida em que o indivíduo consome mais de um bem, a satisfação que ele extrai do consumo de uma unidade a mais diminui. Nesse sentido, o indivíduo só opta por consumir uma unidade a mais de um bem enquanto sua utilidade marginal for superior ao custo marginal do consumo. No nível ótimo, ele iguala sua utilidade marginal ao preço do bem.

cultura aumenta com a habilidade de consumir arte, que é função de conhecimentos e capacidades obtidos pelo consumo passado. Ou seja, o prazer que um indivíduo extrai de atividades (ou bens) culturais é maior a medida que ele pratica (ou consome) mais. Esse fenômeno é denominado "adição racional" e se dá pelo processo de construção de hábitos.[5]

De tal modo, a teoria de Becker e Stigler (1977) mantém as hipóteses de racionalidade plena e maximização das decisões típicas do individualismo metodológico Neoclássico para fundamentar uma teoria em que os indivíduos tomam decisões de maneira independente do meio. Em contrapartida, Thorstein Veblen (1899), considerado o fundador da escola Institucionalista, propõe uma abordagem que rompe com os pressupostos Neoclássicos e apresenta o comportamento dos indivíduos como socialmente determinados. Desde as análises de Veblen sobre a classe ociosa e o consumo conspícuo, as classes sociais foram reconhecidas como determinantes dos gostos e consumos culturais.

Em linha com as ideias de Veblen, os sociólogos Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (1964) difundiram a noção de capital cultural, que passou a ganhar destaque para explicar a perpetuação de desigualdades no acesso à cultura. Essa teoria sugere que os obstáculos para o acesso à cultura são mais de ordem simbólica do que material, já que cultura não é uma necessidade individual, e a vontade de acessar cultura não se manifesta de forma tão natural quanto outras. Desse modo, os anos de escolaridade e a classe social dos indivíduos se relaciona-

[5] A partir dessa teoria, sugere-se que o capital humano e o nível de educação podem influenciar o consumo cultural de um indivíduo de duas formas opostas: por um lado, aumentando o prazer que o indivíduo extrai do consumo do bem e, portanto, potencialmente aumentando sua demanda; por outro, aumentando a produtividade do trabalho do indivíduo e, portanto, o seu salário, que equivale ao custo de oportunidade do tempo dedicado para as atividades culturais. Lévy-Garboua e Montmarquette (1996) também reconhecem a possibilidade de o consumo passado afetar negativamente o consumo futuro, mas por outro motivo. Por essa perspectiva, os indivíduos definem seus gostos e comportamentos de consumo a partir de um processo de aprendizado, e cada nova experiência pode impactar positiva ou negativamente o consumo futuro de artes de um indivíduo, o que é a chamado de "aprendizado pelo consumo". Além disso, estes autores reconhecem a importância de fenômenos de substituição entre diferentes atividades culturais. Por exemplo, o consumidor pode substituir a ida ao teatro pelo cinema, enquanto a televisão pode representar um bem substituto para ambos, já que não envolve sair de casa e não disputa a atenção do consumidor nas mesmas ocasiões. O preço de uma atividade cultural pode ser um determinante para que o indivíduo decida substituir uma prática por outra.

riam positivamente com suas taxas de participação em atividades culturais e com seu nível de capital cultural, definindo um ciclo virtuoso que leva à acumulação de outras habilidades e formas de privilégio.

Nesse sentido, o reconhecimento da importância do meio social para as tomadas de decisão individuais no que diz respeito à participação cultural pode ser associado à natureza simbólica dos bens culturais. A participação em atividades de cultura erudita pode ser motivada, por exemplo, pela sensação de pertencimento a uma classe social próspera (Bourdieu, 1984). Essa relação também está presente nas ideias de Throsby (1999), que sugere que o capital cultural é sempre compartilhado por membros de comunidades. Ainda, de acordo com Bourdieu (1984, p. 10): "A obra de arte só adquire sentido e só tem interesse para quem é dotado do código segundo o qual ela é codificada".

## 3. Equidade, Democracia e Democratização Cultural

A incorporação pela Economia do objetivo de equidade cultural faz-se necessária para que a produção de valor do setor cultural possa ser mais bem distribuída entre as distintas camadas da população. A escolha do termo "equidade" em vez de "igualdade" se refere à necessidade de promover justiça e fornecer as condições necessárias para que todos os indivíduos possam acessar cultura, independentemente de classe social, raça, gênero, idade, categoria profissional, nível educacional, etc. A partir desta visão, os resultados de democracia e democratização que serão explicados a seguir estão condicionados à promoção de equidade. A participação cultural democrática e democratizada vai além de direitos iguais aos indivíduos, exigindo também a criação de oportunidades e condições iguais para a participação cultural dos mais diversos grupos sociais.

O entendimento sobre democracia e democratização cultural deve partir de duas outras clarificações conceituais. Em primeiro lugar, a discussão em torno de desigualdades culturais pode se referir a no mínimo três formas de participação dos indivíduos (O'Hagan, 1996): i) como ofertantes (artista, produtor, etc.); ii) como agentes participativos no processo de decisão de políticas culturais; ou iii)

como consumidores de bens e serviços artísticos, seja ativamente (por exemplo, dançando ou tocando piano para fins não profissionais), ou passivamente (por exemplo, assistindo a um espetáculo ou escutando música). Este estudo foca na primeira e na terceira formas de participação.

Em segundo lugar, deve-se resgatar brevemente os tipos de atividades e produtos englobados pelo setor cultural. Até os anos 70, o alcance das políticas culturais era restrito a algumas artes eruditas e ao patrimônio público. Ainda, havia forte oposição entre as artes consideradas como "alta cultura" (as eruditas, como ópera, ballet ou teatro) e as assumidas como "baixa cultura" (as populares, como história em quadrinhos, moda ou alguns estilos de músicas, como o Rock). A partir dos anos 80, a distinção pejorativa entre "alta" e "baixa" cultura começou a perder força. Em paralelo, políticas culturais tiveram sua abrangência ampliada, passando a atuar também sobre outras atividades e produtos, incluindo filmes, rádio, moda, design, arquitetura, turismo, entre outras (Throsby, 2010). Essa mudança coincidiu com a transição para o paradigma da Economia Criativa, sobre o qual falaremos mais na próxima seção deste artigo.

Por fim, a forma como devem ser abordados os conceitos de democratização e democracia cultural pela Economia da Cultura está relacionada às duas definições anteriores. O conceito de democratização cultural surgiu na Europa no pós-segunda guerra mundial, focando no caráter civilizatório das artes e objetivando a ampliação da diversidade do perfil socioeconômico dos consumidores de arte e cultura (tanto passivos como ativos). A forma de mensuração comumente empregada para avaliar o sucesso desse enfoque de política é comparar, para distintas categorias socioeconômicas, a parcela de indivíduos que consome determinado tipo de bem ou serviço cultural. Por exemplo, comparar o percentual de indivíduos com ensino superior que frequenta museus em determinada cidade com o daqueles indivíduos que estudaram apenas até o ensino fundamental. Normalmente, os estudos sobre democratização cultural investigam a participação em práticas associadas à "alta cultura", já que estas são mais institucionalizadas, recebem a maior parte do orçamento público e seus dados de consumo são de mais fácil obtenção (O'Hagan, 1996).

Por sua vez, o conceito de democracia cultural surgiu nos debates dos anos 70, como crítica ao caráter elitista e "*top-down*" do conceito de democratização

(Gattinger e Whitehorse, 2011). O objetivo de democracia pode ser associado principalmente ao lado da oferta cultural, já que envolve a apropriação dos meios de produção e distribuição de cultura, bem como o reconhecimento e a valorização de atividades criativas desenvolvidas em contextos sociais desfavorecidos. Logo, a democracia cultural envolve a ampliação dos tipos de atividades e produtos considerados como culturais, a partir de um mapeamento abrangente de iniciativas que incorpore manifestações de cultura popular. Por exemplo, a inclusão do Samba em um primeiro momento e, mais recentemente, dos bailes Funk de periferias como objetos de política cultural são formas de atender a objetivos de democracia. A mensuração de resultados de democracia cultural é mais complexa do que a de democratização, pois a análise envolve certo grau de subjetividade. Uma forma de investigar o nível de democracia cultural de um país é verificando a diversidade dos projetos artísticos financiados com recursos públicos. Por exemplo, comparando o percentual de recurso destinado à cultura popular ao direcionado a atividades e produtos dominantes. Ou seja, pode-se dizer que a democracia cultural corresponde a uma democratização dos conceitos de artes e cultura (Poirrier, 2013).

A apropriação dos conceitos de democracia e democratização pela Economia deve tratar estes dois objetivos como complementares, e não como rivais. Como toda relação de oferta e demanda, existe nítida dependência entre a democracia e a democratização. Ora, se aumentar democracia significa legitimar e ofertar mais cultura popular, cuja natureza simbólica facilita a identificação e o interesse por indivíduos pertencentes a grupos socioeconomicamente desfavorecidos, a propensão a consumir arte desses indivíduos tende a aumentar, impactando a democratização. Ao mesmo tempo, seguindo uma lógica mais Keynesiana, o aumento da democratização, que representa maior participação em atividades artísticas e culturais por parte de grupos socioeconomicamente desfavorecidos, tende a aumentar a demanda e a visibilidade de obras artísticas populares, impactando, portanto, a democracia cultural.

## 4. A Economia da Cultura e as Políticas Culturais

### 4.1. Pano de Fundo

Nem sempre a associação entre economia e cultura foi positiva. Theodor Adorno e Max Horkheimer (1947), membros da escola de Frankfurt, se preocupavam com o efeito do capitalismo industrial sobre o valor intrínseco da cultura. De forma crítica e com concepção negativa, esses autores cunharam o termo "indústrias culturais" para se referir à "mercantilização das artes". Para eles, o foco da produção em bens com utilidade prática levaria o mercado a deixar de produzir obras de alto valor artístico.

No entanto, a partir da segunda metade do século XX, houve crescente pressão para justificar políticas culturais a partir de suas vantagens em termos econômicos, sociais e de regeneração urbana. Ou seja, a política cultural revelou caráter instrumental, e o valor intrínseco das artes deixou de ser suficiente para justificar gastos públicos com o setor cultural (Belfiore, 2002). Assim, ferramentas teóricas e analíticas da Economia foram crescentemente utilizadas para estudar o impacto das atividades artísticas e culturais sobre o desempenho econômico e o bem-estar da sociedade, e o termo "indústrias culturais" assumiu caráter positivo.

De fato, cada vez mais pode-se perceber o fenômeno denominado como "imperialismo intelectual da Economia", que se refere à aplicação de princípios, teorias e métodos empíricos econômicos para analisar os mais diversos setores, incluindo o de artes e cultura (Blaug, 1976; Towse, 2011; Dekker, 2015). Apesar disso, assim como qualquer outra política pública, as definições dos objetivos de política cultural não devem ser limitadas às capacidades dos economistas. Mais do que para o estabelecimento de objetivos de políticas culturais, a análise econômica é enriquecedora para influenciar a formulação de tais políticas e a avaliação dos melhores mecanismos para atingir tais objetivos (Towse, 1994).

Vale mencionar que a lógica econômica não se limita a justificar e analisar políticas de subsídios públicos ou renúncias fiscais. Por exemplo, regulações de concorrência são justificadas pelas elevadas economias de escala das indústrias culturais; regimes de propriedade intelectual (*copyrights)* são estabelecidos

para garantir a remuneração dos produtores de cultura; e o estabelecimento de quotas para que as mídias exibam conteúdos nacionais é uma forma de proteger a produção interna. Esses e outros mecanismos de regulação também são justificados e analisados a partir de ferramentas da Economia. No entanto, este artigo tem como foco as políticas culturais que envolvem a alocação do orçamento público, pois é principalmente através de mecanismos de financiamento que são tratados os objetivos de democracia e democratização cultural.

## 4.2 Fundamentos Econômicos

A teoria econômica justifica o investimento público em cultura com base em falhas de mercado. As falhas de mercado acontecem quando o mercado atuando livremente é insuficiente para ofertar uma quantidade ótima de um bem ou serviço. Um dos argumentos para a ocorrência de falhas de mercado no setor cultural se baseia nas externalidades positivas geradas por arte e cultura. As externalidades positivas são os benefícios que não são restritos ao público que frequenta (ou consome) a oferta cultural. Estes se contrapõem ao valor de uso, que são os benefícios diretamente apropriados pelos espectadores. De acordo com Throsby (2010), o valor da cultura para os não-consumidores se realiza de três formas: pela própria existência da oferta cultural, pela opção de poder consumir em algum momento e pelo legado deixado pelas artes para gerações futuras.

Ainda, grande parte da oferta cultural é de natureza coletiva (Samuelson, 1954). Ou seja, a maioria dos bens culturais é "não-rival", pois o consumo por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para consumo por outros indivíduos (por exemplo, escutar uma música não faz com que ela se esgote); e alguns são "não-exclusivos", sendo impossível evitar que indivíduos não-pagantes tenham acesso (é o caso de monumentos históricos).[6] Para completar, grande parte das ofertas culturais envolve investimentos de alto risco e cercados de incertezas com relação aos seus retornos privados (Towse, 1994). Por todos esses motivos, os benefícios privados provenientes de arte e cultura tendem a ser menores do que os benefícios sociais. Tal e qual a educação, os bens e serviços culturais são

[6]Se a exclusão pela cobrança de entradas é possível, os preços não são formados por relações entre oferta e demanda, porque o custo marginal do espectador é nulo.

classificados como "meritórios" (Musgrave, 1990), tendendo a ser consumidos e produzidos em níveis mais baixos do que o ótimo social, e por isso a ação pública faz-se necessária.

Além disso, a Economia da Cultura cada vez mais justifica o investimento público em artes e cultura com base na visão de atividades criativas como um dos motores da economia, capazes de gerar altos níveis de emprego, renda, valor agregado e exportação. Nesse sentido, a política cultural é tratada como política industrial (Bakhshi et al., 2015). A partir dessa perspectiva, os impactos do investimento público no setor cultural são frequentemente medidos por efeitos multiplicadores, que representam os múltiplos fluxos de receita gerados pelas despesas públicas no setor cultural. Benhamou (1996) define três grandes categorias de fluxos: i) fluxos diretos (salários, compras de instituições culturais, etc.); ii) indiretos (despesas incorridas pelos espectadores devido ao evento ou atividade cultural); e iii) induzidos (retornos positivos dessas despesas no longo prazo).

Essa ideia faz parte do paradigma da Economia Criativa, que surgiu na Inglaterra na década de 1980, em um contexto de crise do modelo de acumulação fordista e a partir da difusão de tecnologias de informação e comunicação, como a Internet e dispositivos para acessá-la. A abordagem das Indústrias Criativas, em linha com a teoria evolucionária Neoschumpeteriana, segue o paradigma da "Sociedade da Informação" ou "Economia do Conhecimento", que reconhece as atividades baseadas em conhecimento como o motor da economia. Embora ainda vagamente definido, o conceito de indústrias criativas abrange não apenas atividades de artes e cultura, mas também outros setores baseados na exploração de direitos de propriedade intelectual, como atividades de *design* ou *marketing* (Unctad, 2010; Unesco, 2013).

É característico da Economia Criativa focar em indicadores econômicos como emprego, renda, valor agregado e exportação, a fim de justificar políticas públicas instrumentais voltadas para setores econômicos classificados como criativos. Por exemplo, Potts e Cunningham (2008) encontraram evidências de que as indústrias criativas são motores de crescimento econômico, geram novos tipos de empregos, bem como tecnologias que se espalham por outros setores, e são elementos-chave dos sistemas nacionais de inovação. Desde o reconheci-

mento da importância econômica das indústrias cujas atividades são baseadas na criatividade, o discurso da Economia Criativa assumiu um estágio central no debate internacional e passou a influenciar as políticas culturais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

### 4.3 Lacunas da Lógica Econômica

São frequentes as críticas às políticas culturais e questionamentos sobre sua efetividade. A fragilidade da racionalidade econômica pode ser reconhecida na medida em que as mesmas lógicas que fundamentam e justificam a ação pública sobre o setor cultural também são usadas para condenar o financiamento público à cultura. Por exemplo, a classificação de bens culturais como meritórios pode ser confrontada com o argumento de soberania do consumidor, de que ninguém melhor do que o próprio indivíduo para julgar suas decisões de bem-estar (Peacock, 1991); o argumento das falhas de mercado pode sofrer críticas por parte dos que acreditam que o governo é ainda menos eficiente do que o mercado (Peacock, 1994); ainda, o papel social das artes é confrontado com alternativas para a utilização do orçamento público que possam gerar efeitos superiores aos da cultura, como o investimento em educação ou em pesquisa e desenvolvimento (Towse, 1994).

Especialmente relevante para o escopo deste artigo é outra crítica à fundamentação da Economia da Cultura, que faz referência aos problemas do caráter instrumental adotado pelas políticas culturais. Frequentemente, estas são vistas como regressivas, beneficiando mais àqueles com altos níveis de renda e educação, que são os que mais participam de atividades culturais financiadas a partir de orçamentos públicos (O'Hagan, 1996). Nesse sentido, Belfiore (2002) questiona a efetividade das políticas públicas para aliviar a exclusão social a partir do financiamento à cultura. No entanto, a recomendação do autor é que o investimento público seja justificado pelo valor intrínseco das artes.

De fato, a efetividade da instrumentalização das políticas culturais pode ser questionada. Como vimos, não há evidências de progressos no que diz respeito ao objetivo de ampliar o perfil socioeconômico dos praticantes de cultura. No entanto, este artigo argumenta que o problema não é o caráter instrumental da política cultural, mas a relativa negligência do objetivo de equidade cultural

nos seus fundamentos. Para lidar com essa questão, faz-se necessário complementar a lógica econômica das indústrias culturais como um dos motores do desenvolvimento socioeconômico, capazes de gerar valor econômico e social, com uma visão sobre a distribuição desses valores a partir da criação de condições de equidade para a participação cultural.

A condução da política cultural como política industrial contribui para moldar a forma como os recursos públicos são distribuídos. Elaborada a partir de fundamentos econômicos, a política cultural tende a priorizar o lado da oferta. Os principais argumentos, das falhas de mercado e das indústrias criativas como motor econômico, justificam o incentivo público à produção cultural. Assim, organismos públicos tendem a alocar a maior parte dos recursos para essa finalidade. Em decorrência disso, podem ser identificados tanto obstáculos para os objetivos de democracia quanto de democratização cultural.

Para o objetivo de democracia cultural, o papel central da produção de valor, mensurado por indicadores quantitativos, tende a beneficiar mais as instituições já favorecidas e abre espaço para justificar o gerenciamento privado do orçamento público. Esta ótica valida a adoção de políticas de incentivos fiscais, através das quais são as empresas que fazem o investimento (e, portanto, selecionam os projetos artísticos a serem financiados), podendo deduzir o valor total ou parcial do pagamento de impostos. Nesse caso, é atribuída à iniciativa privada, cujo principal interesse é o lucro, a responsabilidade de escolher os beneficiários do orçamento público para cultura. Esse é o caso da Lei Rouanet no Brasil, o principal mecanismo de fomento à cultura no pais. O grande risco dessa medida é acabar concentrando os investimentos públicos apenas em projetos mais lucrativos de alta visibilidade.

No que diz respeito ao objetivo de democratização cultural, a priorização do valor econômico apresenta outros problemas. Embora a maior parte dos economistas da cultura reconheça os fundamentos teóricos da Economia Institucionalista, de que as preferências dos indivíduos são variáveis endógenas, ou seja, modificáveis, são praticamente irrelevantes em termos de alcance as políticas culturais que atuem sobre o lado da demanda, como políticas de educação cultural ou vouchers de cultura distribuídos a indivíduos de perfis socioeconômicos menos favorecidos.

## 5. Conclusão

Este artigo recuperou abordagens heterodoxas para apresentar os desafios que o presente contexto da agenda de política cultural representa para alcançar objetivos de democracia cultural (associada ao lado da oferta, referindo-se à desconcentração de investimentos nos conteúdos culturais mais elitizados) e de democratização cultural (associada ao lado da demanda, referindo-se à desconcentração do perfil socioeconômico dos consumidores de cultura). Especialmente, sugeriu-se que a incorporação pela Economia dos objetivos de democracia e democratização cultural se faz necessária para que a produção de valor do setor cultural possa ser mais bem distribuída entre as distintas camadas da população.

Argumentou-se que há uma relativa negligência dos objetivos de equidade cultural nos fundamentos econômicos que orientam políticas culturais. As principais justificativas para o investimento público em cultura são as falhas de mercado e o papel das indústrias criativas como um dos motores do desenvolvimento socioeconômico. Ambos justificam a alocação de recursos públicos para a finalidade de incentivar a produção cultural. No entanto, nota-se que o caráter industrial assumido pelas políticas culturais, voltadas principalmente para resultados quantitativos do lado da oferta, não favorece a criação de condições de equidade para a participação cultural.

Ao contrário, o foco em resultados quantitativos pelo lado da oferta pode inibir resultados de democracia e democratização da cultura. No que diz respeito à democracia, esse enfoque tende a favorecer a concentração dos investimentos públicos em projetos mais lucrativos e de alta visibilidade. Nesse sentido, a negligência do Estado pode levar a potenciais culturais subaproveitados. Já os resultados de democratização tenderiam a ser mais eficazmente atingidos caso as políticas de oferta fossem combinadas com políticas que incidam sobre o lado da demanda.

Ademais, este artigo propõe que, caso atingidas, as correções das distorções em termos de democratização e de democracia cultural se beneficiariam mutuamente. A familiarização com as artes poderia ser alcançada por meio de políticas de educação cultural, bem como pelo sistema de distribuição de vouchers, que potencialmente aumentariam a demanda por cultura de indivíduos pertencentes a camadas sociais menos favorecidas, podendo trazer mais visibili-

dade a projetos artísticos que despertem a identificação desses grupos. Do mesmo modo, a desconcentração do orçamento público em benefício de produções realizadas em meios sociais menos favorecidos leva à maior oferta de bens e serviços cuja natureza simbólica permite a identificação por indivíduos pertencentes a camadas menos favorecidas da sociedade, o que potencialmente amplia a democratização.

**Recebido em 25/07/2019**
**Aprovado em 30/09/2019**

## Referências

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialektik der Aufklärung: Philosophische Fragmente,** 1947. Amsterdam: Querido; English trans. by John Cumming, Dialectic of Enlightenment, London: Verso, 1979

BAKHSHI, H.; CUNNINGHAM, S.; MATEOS-GARCIA, J. Public policy for the creative industries. In **The Oxford handbook of creative industries** (pp. 465-485). Oxford: Oxford University Press, 2015.

BAUMOL, W. J.; BOWEN, W. G. Performing Arts - The economic dilemma: A study of problems common to theater. **Opera, Music and Dance**, New York, 1966.

BELFIORE, E. Art as a means of alleviating social exclusion: Does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social impact studies in the UK. **International Journal of Cultural Policy**, *8*(1), 91-106, 2002.

BENHAMOU, F. **L'économie de la culture**, Paris, La Découverte, coll, 1966.

BLAUG, M. The empirical status of human capital theory: A slightly jaundiced survey. **Journal of economic literature**, *14*(3), 827-855, 1976.

BOURDIEU, P. **A social critique of the judgement of taste**. Traducido del francés por R. Nice. Londres, Routledge, 1984.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **Les héritiers: les** *étudiants* **et la culture**. Minuit, 1964.

COURTY, P., & Zhang, F. Cultural participation in major Chinese cities**. Journal of Cultural Economics**, *42*(4), pp. 543-592, 2018.

DEKKER, E. Two approaches to study the value of art and culture, and the emergence of a third. **Journal of Cultural Economics**, *39*(4), pp. 309-326, 2015.

DIMAGGIO, P., & USEEM, M. Social class and arts consumption. **Theory and society**, *5*(2), pp. 141-161, 1978.

DONNAT, O. La question de la démocratisation dans la politique culturelle française. **Modern & Contemporary France**, 11(1), pp. 9-20, 2003.

DONNAT, O. Pratiques culturelles, 1973-2008. **Culture** *études*, 7, pp. 1-36, 2011.

DUBOIS, V. **La politique culturelle***,* 1999.

FALK, M.; KATZ-GERRO, T. Cultural participation in Europe: Can we identify common determinants?. **Journal of Cultural Economics**, *40*(2), pp. 127-162, 2016.

GATTINGER, M.; Whitehorse, Y. Democratization of culture, cultural democracy and governance. **Canadian Public Arts Funders**, pp. 1-7, 2011.

HESMONDHALGH, D.; OAKLEY, K.; LEE, D.; NISBETT, M. **Culture, economy and politics: The case of New Labour**. Springer, 2015.

KATZ-GERRO, T. Cultural consumption and social stratification: leisure activities, musical tastes, and social location. **Sociological perspectives**, *42*(4), pp. 627-646, 1999.

MUÑIZ, C.; RODRIGUEZ, P.; SUÁREZ, M. J. Participation in cultural activities: specification issues. **Journal of Cultural Economics**, *41*(1), pp. 71-93, 2017.

MUSGRAVE, R. 'Merit goods', in Geoffrey Brennan and Cliff Walsh (eds.), **Rationality, Individualism and Public Policy**, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, pp. 207–210, 1990.

MYERSCOUGH, J. **The economic importance of the arts in Britain**. Policy Studies Institute, 1988.

NIELSEN, R. P.; MCQUEEN, C.; NIELSEN, A. B. Performing arts audience segments. **Journal of the Academy of Marketing Science**, *2*(4), pp. 602-609, 1974.

O'HAGAN, J. W. Access to and participation in the arts: the case of those with low incomes/educational attainment. **Journal of cultural economics**, *20*(4), pp. 269-282, 1996.

Peacock, A. (1991). Economics, cultural values and cultural policies. *Journal of cultural economics*, *15*(2), pp. 1-18.

PEACOCK, A. T.; RIZZO, I. (Eds.). **Cultural Economics and Cultural Policies**. Springer Science & Business Media, 1994.

POIRRIER, P. Introduction. **Une histoire comparée de la démocratisation de la culture**, 2013.

POTTS, J., & CUNNINGHAM, S. Four models of the creative industries. **International journal of cultural policy**, *14*(3), pp. 233-247, 2008.

SAMULESON, P. A. The pure theory of public expenditure. **The review of economics and statistics**, pp. 387-389, 1954.

SCHLESINGER, P. The creative economy: invention of a global orthodoxy. **Innovation: The European Journal of Social Science Research,** *30*(1), pp. 73-90, 2017.

SCITOVSKY, T. **The Joyless Economy: An Inquiry Into Human Satisfaction and Consumer Dissatifaction**. Oxford University Press, 1976.

SEAMAN, B.A. Empirical studies of demand for the performing arts. **Handbook of the economics of art and culture**, 1, pp. 415-472, 2006.

STIGLER, G. J.; BECKLER, G. S. De gustibus non est disputandum. **The american economic review**, *67*(2), pp. 76-90, 1977.

SUAREZ-FERNANDEZ, S.; PRIETO-RODRIGUEZ, J.; PEREZ-VILLADONIGA; M. J. (2019). The changing role of education as we move from popular to highbrow culture. **Journal of Cultural Economics**, pp. 1-24.

Throsby, D. Cultural capital. **Journal of cultural economics**, *23*(1-2), pp. 3-12, 1999.

_____. **The economics of cultural policy**. Cambridge University Press, 2010.

TOBELEM, J.M. **La culture pour tous. Des solutions pour la democratization?** Fondation Jean Jaurés, 2016.

TOWSE, R. Achieving public policy objectives in the arts and heritage. In **Cultural economics and cultural policies**, pp. 143-165. Springer, Dordrecht, 1994.

_____. **A handbook of cultural economics**. Edward Elgar Publishing, 2011.

UNCTAD. *Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável,* 2010. Disponível em: http://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf. Acesso em: 20/08/2019.

UNESCO. *Creative Economy Report,* 2013. Disponível em: http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf. Acesso em: 20/08/2019.

VEBLEN, T. **The theory of the leisure class: an economic study of institutions**. 1899. New York: The Modern Library, 1934.