Françoise Benhamou

A Economia da Cultura

Prefácio
José Carlos Durand
Grupo Focus / UNICAMP

Tradução
Geraldo Gerson de Souza

Ateliê Editorial

V As Políticas Culturais

A tradição intervencionista da França, como que saturada durante os anos em que Jack Lang foi o encarregado da política cultural (1981-1986 e 1988-1993), passou a ser duramente criticada a partir do final da década de 1980: segundo alguns "o todo-cultural"[1] alimentava a "derrota do pensamento" [Finkielkraut, 1987], segundo outros, contribuía para a esterilização da criação por meio do "Estado cultural" [Fumaroli, 1991] e para a onipotência de uma burocracia mais sensível a seus ganhos que ao desenvolvimento harmônico do setor [Frey & Pommerehne, 1989].

1. Le "tout-culturel" no original. Princípio adotado pelo ministro francês da cultura Jack Lang segundo o qual, para fins de proteção de governo, cultura deveria incluir, além dos gêneros tradicionais afetos ao ministério (artes eruditas e patrimônio histórico), gêneros "menores" como moda ou gastronomia, abrangendo ainda comportamentos, representações, crenças, técnicas, tradições, costumes, códigos, criações do espírito etc. (N. do T.)

1. Os fundamentos econômicos das políticas culturais

A economia política de Pareto baseia-se na idéia de que a livre concorrência nos mercados permite atingir o máximo de bem estar coletivo. A legitimidade da intervenção pública em favor da cultura é produto, então, das falhas do mercado, que resultam da natureza dos bens, indivisíveis e coletivos ou mistos [Farchy & Sagot Duvauroux, 1994; O'Hagan, 1998]. Os efeitos externos, em proveito de outras atividades ou das gerações futuras, se traduzem por um descompasso entre os benefícios sociais e os benefícios provenientes dos gastos feitos e justificam a intervenção na cultura.

Pode-se também argumentar com o fato de que os gastos públicos produzem um efeito multiplicador sobre a atividade econômica. Na tradição dos trabalhos de William Baumol são invocados argumentos de economia industrial para conferir legitimidade à ajuda concedida aos setores em decadência ou às indústrias que estão iniciando. Por último, as particularidades da demanda podem necessitar da intervenção pública, quer para reduzir as desigualdades sociais mediante a democratização do acesso à cultura, quer para limitar os fatores de incerteza por meio de regulamentações de proteção, quer ainda para assegurar que as gerações futuras desfrutem de um patrimônio conservado e enriquecido.

Falhas de mercado na argumentação liberal

O bem cultural tem, de certo modo, caráter de bem coletivo, no sentido que Paul Samuelson [1954] deu ao termo: seu consumo por parte de um indivíduo não exclui o consumo da mesma quantidade do mesmo bem por outro indivíduo (não-rivalidade).

Esse consumo é indivisível: seja quando vão ao cinema ou ao teatro, seja na visita a um museu, várias pessoas podem desfrutar do acesso ao bem cultural, salvo em caso de aglomeração de público e de saturação da oferta. Portanto, o custo marginal do espectador ou do visitante adicional é nulo e, mesmo que seja possível a exclusão pelo preço, estabelece-se um pagamento fixo, livre do confronto entre a oferta e a procura. Além disso, pode ser que o ofertante se encontre na impossibilidade de cobrar um preço pelo acesso a esse bem (princípio da não-exclusão). Nada impede que alguém deseje desfrutar de uma paisagem sem precisar desembolsar um preço, que representaria sua contribuição para a manutenção desse patrimônio. Somente o Estado, ao repartir os custos entre os cidadãos por meio do imposto, pode reprimir o comportamento do "passageiro clandestino" [Buchanan], que deixa para outros a contrapartida financeira do prazer que obtém de seu consumo.

Efeitos externos em benefício de outras atividades? – Toda vez que indivíduos ou empresas têm sua atividade afetada pela existência de um bem ou serviço cultural, aparecem efeitos externos positivos, sem que o produtor receba em troca um pagamento. Os efeitos externos podem ser privados, mediante a promoção do turismo, por exemplo, ou públicos, através da melhora do nível de civilização de uma nação. O mercado, por ignorar esses efeitos externos positivos, tende naturalmente a manter a produção abaixo do nível ótimo. O papel do Estado é, então, contribuir para o financiamento da produção, se o agente que se beneficia com essas conseqüências não o fizer. Assim, o espetáculo ao vivo tem efeitos externos positivos sobre os meios de comunicação, para os quais ele constitui terreno de experimentação ou de promoção. É por isso que a indústria do disco patrocina os festi-

vais, sem que se possa estimar se essa compensação é proporcional a seus efeitos industriais: foi seguindo essa ótica que a empresa Polygram financiou Woodstock. Um festival de música ou de teatro traz receitas para a cidade que o organiza. Esta, em troca, participa de seu financiamento. Na França, o investimento cultural integra projetos de revitalização do território: as renovações de elementos arquitetônicos de interesse artístico fazem parte de uma política de turismo destinada a atrair visitantes que possam permanecer alguns dias em regiões um tanto isoladas. Os monumentos atraem fluxos de turistas: Chenonceaux, propriedade da família Meunier, recebe 945 mil visitantes por ano e emprega setenta pessoas na alta temporada. O Estado contribui para a manutenção do castelo.

O efeito multiplicador dos gastos culturais

Em março de 1992, Rudolph Giuliani, prefeito de Nova York, anunciava que a prefeitura iria conceder bolsas a instituições culturais. Para convencer os contribuintes da legitimidade desses gastos, apoiou-se num estudo que mostra que o impacto econômico total da cultura teria chegado a 55 bilhões de francos para a aglomeração nova-iorquina, incluindo as despesas com transporte, hotel, restaurante, relacionadas com as saídas para lazeres culturais. Essa conclusão coincide com a de um relatório de 1983 da Port Authority, que calculava a importância das artes para a cidade e para New Jersey. Uma brochura do Arts Council, datada de 1985, elogiava também os méritos da arte que oferece empregos, estimula o turismo e incentiva as multinacionais a se instalarem na Grã-Bretanha. Mais tarde, em 1988, John Myerscough foi encarregado de calcular o impacto econômico das artes em Glasgow, Ipswich e no Merseyside. O efeito multiplicador, definido como a renda líquida produzida por libra gasta, variava entre 1,11 e 1,20. Em Quebec, a atividade de três organismos culturais – uma orquestra, um museu e um festival – teria gerado rendas da ordem de 1,5 a 3 vezes superiores aos gastos feitos [Colbert, *apud* Dupuis (éd.), 1990]. Finalmente, na França, em 1985, em contrapartida a uma subvenção de 13,5 milhões de francos, o festival de Avignon teria gerado 25,5 milhões de gastos [Pflieger, 1986].

Assim, alguns estudos de impacto dedicaram-se a avaliar as conseqüências econômicas dos gastos culturais. Distinguem três grandes categorias de fluxo: diretos (gastos locais, salários, compras feitas das instituições), indiretos (gastos efetuados por todos aqueles que freqüentam o organismo cultural) e induzidos (retornos positivos desses gastos a longo prazo). Quanto aos custos, compreendem as subvenções e as ajudas *in natura* (cessão de locais e de pessoal). Todos esses estudos mostram que o investimento cultural gera fluxos de renda multiplicados. Parece impor-se a conclusão: gastar com a cultura redunda em benefício para a vida econômica...

O valor de prestígio, de herança, e o valor educativo

"Soberbos palácios, magníficas casas de campo, grandes bibliotecas, ricas coleções de esculturas, quadros e outras curiosidades da arte e da natureza são freqüentemente o ornamento e a glória não só da localidade que os possui, como também de todo o país. Versailles embeleza e honra a França, como Stowe e Wilton o fazem com a Inglaterra." Assim dizia Adam Smith (*La richesse des nations*, livro II, cap. III, p. 182), já enfatizando os efeitos externos, sem usar a expressão, dos investimentos culturais. "Entre seus efeitos externos, a produção e o consumo de bens culturais exercem efeitos positivos sobre a sociedade, mediante a contri-

buição que fazem à coesão social e à formação dos homens" [Pigou]. Scitovsky [1972] julga que o único argumento de peso que pode justificar a ajuda pública é este: educar a inclinação estética dos homens, e com isso eles experimentarão maior bem-estar. Tal efeito benéfico nem sempre é percebido pelos cidadãos; portanto, os bens devem ser colocados "sob tutela", e o Estado encarrega-se de incentivar os cidadãos a produzi-los e a consumi-los: "As considerações que atribuem aos bens culturais o caráter de bens sob tutela foram o argumento mais forte para justificar a intervenção pública em favor da arte" [Throsby & Withers, 1979, p. 192]. Assim, a isenção de impostos de que gozam os museus norte-americanos é resultado da função educativa que exercem. Aliás, Lionel Robbins sublinhava que os efeitos positivos da arte não recaem apenas sobre aqueles que estão dispostos a pagar, mas também sobre uma comunidade mais ampla de homens [1963, *Politics and Economics. Papers in Political Economy*, p. 58]. O bem cultural é um "bem social irredutível" [Throsby, 1994], cujos benefícios não podem ser atribuídos a indivíduos precisos.

A conservação do patrimônio, tanto quanto a edificação de um patrimônio novo, através de construções de prestígio, das aquisições ou das encomendas de obras de arte, constituem a base dos legados para as gerações futuras. Somente o Estado tem condições de proteger e financiar esses consumos de amanhã. É esse também o argumento que rege a adoção de regulamentos que disciplinam e limitam as exportações de obras de arte.

As particularidades da oferta

O investimento cultural, quando incorpora um alto grau de inovação, comporta uma forte incerteza no tocante aos resultados (cf. cap. IV). E a produção cultural, pelo menos em certos segmentos da oferta, raramente vem acompanhada de ganhos de produtividade (cf. cap. II). Então, o Estado substitui o mercado para apoiar os setores que, sem esse maná, estariam condenados à decadência. Em primeiro lugar, essa "sacudida" na oferta acontece no plano da criação. Na França, dois mil ateliês pertencem ao Estado ou a municipalidades. Além da possibilidade de ter acesso a tais ateliês, os artistas gozam de diversos tipos de apoio (bolsas, prêmios, encomendas públicas...). Uma parte considerável da arte contemporânea existe quase que exclusivamente em função dos museus, as únicas vias de escoamento para as obras gigantescas. Milhares de obras foram compradas por instituições públicas, pelo FNAC (Fonds national d'art contemporain) e pelos FRAC (Fonds régionaux d'art contemporain) criados, respectivamente, em 1975 e em 1982 para promover a arte contemporânea. O auxílio à criação evita "a perda de talentos para outras profissões ou países" [Netzer, 1978, p. 158]. Outro objetivo da ajuda, quando se trata de obras particulares para reprodução em escala industrial, é obrigar empresas a assumir o risco de promover novos artistas e criadores. Tal é o sentido do auxílio seletivo, ou por projeto.

Nas indústrias do livro e do cinema, o ritmo fraco e lento de difusão das obras mais inovadoras torna difícil sua produção em casos de falta de subvenção, de empréstimo ou de facilitação do acesso a créditos. Na França, o auxílio automático, que libera o tomador de decisão da espinhosa tarefa de escolher, coexiste com subsídios seletivos, por meio dos quais comissões de seleção contemplam com soberania este ou aquele projeto. A aquisição pelo governo de livros ou discos é outra forma de apoio, aliás fraca na França, onde as bibliotecas continuam bastante carentes de fundos para aquisição. Paradoxalmente, a melhoria da rede de bibliotecas e o aumento do número de livros retirados por em-

préstimo chega a inquietar editores, que propõem a cobrança por livros emprestados de bibliotecas, a fim de não penalizar a profissão. Uma diretriz da comunidade européia de 1992, e um relatório entregue ao ministro francês da Cultura [Borzeix, citado em de Saint-Pulgent, 1999] preconizam o empréstimo pago. Na Grã-Bretanha, o Office of Arts and Librairies tem um sistema que remunera o escritor quando do empréstimo de suas obras em bibliotecas públicas.

As formas de apoio evoluem conforme o ciclo do produto, avançando ao longo da cadeia produtiva até seu elo final [Dupin & Rouet, 1991]. Na indústria do livro a subvenção se estende às livrarias; na do cinema, às salas de exibição, o que atesta a evolução aqui descrita. A variação da TVA (imposto sobre valor agregado) é parte dessa política. Todavia, no tocante a bens e serviços culturais, a União Européia não autoriza redução de TVA, a não ser que se trate de livros e revistas, direitos autorais e direitos conexos, exposições e eventos culturais, ingressos de cinema, museu, sala de concerto, teatro e para os serviços de televisão.

Os modos de formação e de expressão da procura

Um agente econômico pode querer reservar-se a possibilidade de consumir um bem em momento futuro. Para essas demandas de opção (Weisbrod, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, 1988), o preço que o consumidor está disposto a pagar é função da satisfação esperada, levando em conta o nível atual de sua informação e o fato de que não pode ter certeza de que irá consumir o bem. O Estado assume o lugar do cidadão, como financiador do futuro para cidadãos potencialmente consumidores. Assim, Dick Netzer [1992] presume que exista uma demanda de opção pela visitação a uma Veneza menos congestionada pelo turismo e pela poluição, e daí deduz a legitimidade da cobrança de um direito de ingresso na cidade. A dificuldade reside, então, em determinar o montante desse direito, a fim de otimizar as vantagens sociais líquidas que ele pode gerar. Resta provar, porém, que o Estado é melhor árbitro do futuro que o cidadão. A conhecida propensão do governo a protelar gastos com a manutenção de prédios, quando não se associam a despesas de prestígio, sugere que o debate continua aberto.

Incerteza e intervenção pública

As assimetrias de informação ajudam a alimentar incertezas quanto à qualidade dos produtos. A regulamentação dos mercados de arte, ao impor normas de garantia e de profissionalismo, protege o comprador, geralmente menos informado que o perito. Talvez esteja entre as vocações do Estado o encargo de estabelecer um sistema de normas e convenções que sustente o valor dos produtos. O bem coletivo não é tanto o bem cultural em si quanto o conjunto das normas e valores, o capital de valores estéticos comuns que rege o reconhecimento do caráter cultural do bem. É assim que se pode interpretar o financiamento indireto da informação via televisão pública, via recompensas oficiais etc. Embora o Estado não seja o único agente dessa promoção, é sem dúvida um de seus financiadores.

2. Formas de política cultural

Segundo estudo de Mark Schuster que toma por base os anos 1982–1983 [*apud* Girard (éd.), 1988], os Estados Unidos são o país ocidental menos propenso a oferecer ajuda pública direta à cul-

tura. Ele a estima em três dólares *per capita*, contra 32 na França e 9,6 na Grã-Bretanha. Todavia, se incluído o financiamento indireto, sob forma de deduções fiscais, a participação dos poderes públicos norte-americanos no financiamento à cultura sobe para 13 dólares, enquanto a dos franceses permanece quase a mesma e pouco aumenta a dos ingleses, cujo Ministério da Cultura, na gestão Tony Blair, sofria profundos e sistemáticos cortes de orçamento. Pode-se, pois, comparar o modelo anglo-saxão, pouco intervencionista, com o da Europa meridional, bem mais inclinado a recorrer à ajuda pública. A França, no entanto, é um caso particular: com seus dezesseis mil agentes, se se incluírem os estabelecimentos públicos, e uma participação que atinge 1% do orçamento do Estado, o Ministério da Cultura francês não tem equivalente no mundo [ver Lacombe, 2004].

A distinção entre os dois modelos não é só quantitativa: o primeiro modelo dá prioridade ao repasse de subvenções a órgãos independentes, que se incumbem de distribuí-las às entidades solicitantes, enquanto no segundo é um ministério que administra diretamente as subvenções. Em uma versão intermediária entre os dois modelos, diversos países optaram por delegar ao plano subnacional a responsabilidade pela política de cultura. Na Alemanha, a tradição de descentralização faz dos Länder (estados) o âmbito privilegiado de definição e exercício dessa política. Uma reunião permanente dos ministros da cultura dos dezesseis Länder encarrega-se de coordenar as iniciativas. Todavia, a partir de 1998 estão sujeitos ao ministério encarregado da Cultura assuntos como direitos autorais, subsídio ao cinema, política fiscal. Na Itália, quatro níveis de governo partilham responsabilidades culturais; na Espanha, 17 comunidades autónomas intervêm no que faz o governo central, que teoricamente é quem toma as decisões, mas que, na prática, pouco decide.

Na Grã-Bretanha [Colli, 1992], o Council for Encouragement of Music and the Arts, o futuro Arts Council, criado em 1940 e presidido por Keynes, tinha por objetivo inicial ajudar artistas vítimas da crise econômica e induzir a população a se entreter com a arte. A instituição era mais uma resposta à situação de crise do que um meio para objetivos culturais. Hoje, uma constelação de instituições distribui ajuda com grande autonomia de escolha. O National Heritage partilha com o ministério do Meio ambiente a responsabilidade pelo patrimônio. O cinema, assim como o setor editorial, o direito de autor e a exportação de obras de arte, depende do ministério da Indústria; o rádio e a televisão estão afetos ao ministério do Interior. As prefeituras distribuem avaramente algum subsídio. Igual ao que ocorre no estado de Massachusetts [EUA], cujo governo repassa uma fração das rendas da loteria aos conselhos culturais locais, conforme o número de habitantes [Hero, em Girard (éd.), 1988], uma parte das receitas da Loteria nacional na Grã-Bretanha vai para o Arts Council (375 milhões de libras em 1998).

Tão logo é fixada sua dotação, que foi de 234 milhões de libras em 1998, os Arts Councils nomeiam comissões independentes para avaliar projetos. Tal dispositivo tem o inconveniente de atribuir a "um punhado de homens influentes, recrutados na ínfima minoria da população que habitualmente freqüenta a ópera", o poder "de conceder à ópera recursos públicos consideráveis" (Colli, 1992, p. 9).

A ação de governo em favor das artes nasceu de fato nos Estados Unidos só nos anos sessenta, com a criação em 1960 do New York State Council, com 50 mil dólares de orçamento no primeiro ano. Em 1965, após áspero debate, o presidente Johnson

Ajuda pública à arte nos Estados Unidos

	1984	1997
Ajudas federais (milhões de dólares)	265,62	387,17
Ajudas concedidas pelos estados (milhões de dólares)	436,46	929,49
Total (milhões de dólares)	702,08	1 166,65
Montante por habitante (dólares)	2,97	4,35
Montante em milhões de dólares de 1984	702	755

Fonte: Heilbrun & Gray, 2001.

conseguiu a criação do National Endowment for the Arts (NEA) e do National Endowment for the Humanities.

O National Endowment for the Arts elabora lista das instituições suscetíveis de receber sua subvenção, cabendo a cada uma encontrar um mecenas privado que entre com quantia no mínimo igual à prometida pelo governo, sem o que esta não será concedida; em alguns casos, chega-se a pedir que consiga uma soma três vezes maior (o chamado sistema das *challenge grants*). Tal sistema estimula o apoio privado por meio do apoio público, evitando que um substitua o outro [Cummings, em Benedict, 1991]. Na Grã-Bretanha, o Business Sponsorship Incentive Scheme completa, do mesmo modo, o empenho empresarial em prol da cultura, entrando com uma libra para cada libra oferecida por uma firma em uma primeira ação de mecenato; a proporção cai a uma libra por três, nas iniciativas subseqüentes da mesma empresa.

A tradição francesa de intervenção

Na França, a tradição de apoio nasceu com o monarca Francisco I, que era mecenas, protetor de artistas, colecionador e entusiasta do depósito legal[2]; ou como, tempos depois, Luís XIV, que concedeu pensão a artistas e escritores. Com a Revolução de 1789 não houve ruptura no costume, salvo na vontade de ligar a proteção às artes e a oferta de instrução a todos. No século XIX, importantes encomendas de arte transformaram as cidades. Em 1870, esboçou-se tímida tentativa de criar um ministério para as questões culturais. Criou-se um ministério efêmero, mas suas atribuições logo passaram ao da Instrução Pública, depois para o gabinete Gambetta. A Frente Popular confiou a Jean Zay a responsabilidade de dirigir a Instrução Pública e as Belas-Artes; com a adoção do pagamento de férias ao trabalhador, a Frente Popular abriu caminho para a democratização da cultura no contexto do lazer de massa.

O Preâmbulo da Constituição de 1946, retomado em 1958, estipula que a "nação garante acesso igual da criança e do adulto à instrução, à formação profissional e à cultura". A fundação do Centre National de la Cinématographie, em 1946, e o acesso de Jean Vilar à direção do Théâtre National Populaire, criado em 1920, dão, cada um a seu modo, nova dimensão à ação cultural de governo: de um lado, ajudam-se as indústrias culturais; de outro, abre-se o teatro a um público cada vez maior e a repertórios até então inexplorados. Em 1959, André Malraux recupera atribuições previamente dadas ao Ministério da Indústria, no que tange ao cinema, e ao Ministério da Educação Nacional, no que diz respeito às letras e artes, à arquitetura e aos Arquivos Nacionais.

2. O depósito legal refere-se à obrigatoriedade imposta a editores de registrar oficialmente suas publicações, através do envio de um exemplar de cada novo título a uma biblioteca central, com finalidade de assegurar a formação, a conservação e a permanente atualização de uma bibliografia nacional. Indiretamente, esse registro também serve ao reconhecimento de direitos autorais. Ao longo do tempo, bens culturais em outros suportes – filmes, discos etc. – também foram incluídos na mesma obrigatoriedade. (N. do T.)

Malraux assume o cargo como ministro encarregado dos Negócios Culturais. "As grandes e concretas realizações do ministério Malraux devem-se ao aumento, não do dinheiro, mas da convicção e da coerência, através do impulso a uma política de democratização da cultura iniciada na IV República e de valorização e manutenção do patrimônio, encetada ainda mais cedo" [Ory, 1989, p. 59]. Em contrapartida, Malraux aumentou as encomendas públicas, beneficiando artistas como Chagall, Masson e Messiaen "na mais pura tradição da monarquia esclarecida" [*ibid.*]. É preciso citar as casas da cultura – "as catedrais do século XX" – tidas como instrumentos para a democratização e a descentralização da cultura.

A França continua adepta da crença segundo a qual o gasto cultural é responsabilidade do Estado, deixando que o sistema eleitoral legitime escolhas feitas em nome do cidadão. O Estado [governo central] destina perto de um por cento de seu orçamento ao setor cultural, aproximando-se do patamar reivindicado por Jean Vilar em 1968. Em verdade, a quantia distribuída pelo poder público é bem maior, uma vez agregadas as verbas dos entes subnacionais (as regiões entram em 2001 com 242 milhões de euros, os departamentos com 784 e as municipalidades com 3 590). Dos demais ministérios, em 2000, vêm 3,05 bilhões de euros. A pluralidade das fontes reduz o risco de cortes de orçamento em razão de mudanças nas maiorias políticas.

Identifica-se aumento espetacular do orçamento em 1982, depois que a esquerda ascendeu ao poder; as diminuições de 1987-1988 e, depois, de 1994 acompanham as mudanças de maioria parlamentar. O aumento de 1996 resulta notadamente da integração da arquitetura às competências do Ministério da Cultura. Em 2002, o orçamento chegou a 2,61 bilhões de euros. Passou de 0,38 para 1% do orçamento do Estado entre 1960 e 2002.

Orçamento votado do Ministério da Cultura
(milhões de euros correntes e constantes, base 1980)

Anos	*Euros correntes*	*Euros constantes*	*Anos*	*Euros correntes*	*Euros constantes*	*Anos*	*Euros correntes*	*Euros constantes*
1980	405	405,0	1988	1 345	782,9	1996	2 368	1 085,3
1981	454	400,4	1989	1 518	852,8	1997	2 306	1 087,9
1982	914	720,8	1990	1 598	868,5	1998	2 309	1 081,8
1983	1 066	766,9	1991	1 845	971,6	1999	2 395	1 111,1
1984	1 227	821,8	1992	1 975	1 015,5	2000	2 453	1 120,9
1985	1 306	826,6	1993	2 107	1 061,3	2001	2 549	1 168,5
1986	1 467	904,4	1994	2 059	1 020,1	2002	2 549	1 124,7
1987	1 371	819,5	1995	2 067	1 006,6			

Fonte: MCC, cálculos efetuados a partir do índice de preços INSEE.
Identifica-se um aumento espetacular do orçamento em 1982, depois que a esquerda subiu ao poder; houve decréscimos em 1987–1988 e, depois, em 1994, decorrentes de mudanças de maioria. O aumento de 1996 resulta notadamente do fato de a arquitetura passar para a competência do Ministério da Cultura. Em 2002, o orçamento chegou a 2,61 bilhões de euros. Passou de 0,38 para 1% do orçamento do Estado entre 1960 e 2002.

Distribuição do orçamento do Ministério da Cultura, ano de 2001
(%)

Patrimônio, incluindo:		34
Artes plásticas	1,94	
Patrimônio museográfico	10,63	
Monumentos e arquitetura	15,30	
Livro e leitura	5,77	
Arquivos	0,36	
Ensino e formação		6
Desenvolvimento cultural e espetáculos, incluindo:		26
Cinema e audiovisual	2,53	
Teatro, espetáculos, música e dança	20,65	
Desenvolvimento cultural, língua francesa	2,82	
Pessoal, meios e equipamentos dos serviços e estabelecimentos		30
Diversos		4
Total		100

Fonte: segundo o MCC.

O Estado dispõe de uma série de recursos em matéria de ação, cuja escolha depende do grau de dependência do setor, das pressões internacionais e das tradições até então prevalecentes.

As políticas de regulamentação. – Como o bem cultural não é um produto como outro qualquer, adotam-se regulamentos que disciplinam o sistema dos preços ou o jogo da concorrência. Em 1981, foi promulgada, na França, uma lei com o objetivo de preservar a densa rede de livrarias, necessária à distribuição dos títulos considerados difíceis, em nome do pluralismo da criação literária e da possibilidade de acesso de número maior de pessoas a pontos de vendas situados harmoniosamente no território nacional. Essa lei estipula que o preço do livro novo vendido no varejo seja fixado pelo editor, qualquer que seja o canal de distribuição. O varejista pode conceder no máximo 5% de desconto sobre esse preço. A concorrência das redes de livrarias e hipermercados, cuja força permitia oferecer descontos maiores, tendia a asfixiar as pequenas livrarias, incapazes de conceder as mesmas condições; ou então as grandes redes davam prioridade à venda de títulos objeto de muita publicidade, que serviam de chamariz para a compra de outros bens. Os pequenos livreiros não podiam, então, aumentar sua margem nesse tipo de livro a fim de estabelecer uma compensação de lucros com livros de venda mais lenta. Certamente as FNAC[3], que combateram vigorosamente essa lei, dispunham de um acervo riquíssimo; mas, deixando de lado

3. Trata-se aqui da conhecida rede, hoje internacionalizada, de lojas de livros, discos e equipamentos eletrônicos, e não obviamente do Fonds national d'art contemporain, presente neste livro com a mesma sigla. (N. do T.)

umas poucas como as FNAC, quantas lojas grandes não optaram por vender apenas uns poucos títulos? Tal regulamentação está em vigor, em forma de lei, na Grécia, na Espanha e em Portugal. Está também, sob forma de acordo comercial, na Alemanha, na Áustria, na Dinamarca, na Itália, em Luxemburgo e na Holanda. Em compensação, o Net Agreement Book britânico, velho de quase um século, foi revogado em 1995, o que levou, em dois anos, ao fortalecimento das megalivrarias e das grandes redes, em prejuízo dos livreiros independentes. Isso provocou uma redução no preço dos livros mais vendidos, enquanto o das obras especializadas aumentou bastante. Em 1998, a Comissão Européia questionou um acordo que estipulava respeito ao preço fixado pelo editor na venda de livros no espaço lingüístico do alemão, e aconselhou que a proteção não fosse para todos os títulos, mas, sim, que se adotassem sistemas de proteção seletiva, acompanhados por auxílios ao escritor.

Para proteger as criações audiovisuais nacionais, os países membros da União Européia impuseram cotas a seus canais de televisão (cf. quadro *infra*, pp. 172-173). Na França, igualmente, desde 1996 uma lei obriga as rádios nacionais de variedades a dedicar 40% de seu tempo de emissão, entre 6:30h e 22:30 h, a obras musicais criadas ou interpretadas por autores ou artistas franceses ou que cantem em francês. A metade delas, pelo menos, deve ser de novas produções, assim definidas as obras de artistas que jamais venderam dois álbuns com, no mínimo, cem mil cópias. É uma lei controversa, porque penaliza músicas produzidas na França mas que não são cantadas em francês, como as dos Gipsy Kings ou de Mory Kanté, e coloca o consumidor sob tutela. Verifica-se, no entanto, que a audiência de rádio não diminuiu e que a parte da música popular francesa na venda de discos cresceu de 44,7% em 1993 para 62% em 2002 (SNEP).

Subvenções e taxas parafiscais. – Como se viu, as instituições sem fim comercial são amplamente dependentes de recursos do governo. O cinema recebe uma ajuda particularmente grande, embora seu segmento comercial e privado não deva, em princípio, depender do orçamento público. Há subvenções que lastreiam fundos de garantia para empréstimos bancários. O IFCIC [Institut pour le financement du cinéma e des industries culturelles], criado em 1981, concede garantias, ao mesmo tempo em que participa da cobertura de riscos. Além disso, as taxas parafiscais são meio eficaz de redistribuição entre profissionais do cinema. As receitas da conta de apoio à indústria cinematográfica (448 milhões de euros em 2002), administrada pelo Centre national de la cinématographie (CNC), provêm basicamente de uma taxa sobre o faturamento dos canais de TV, e de outra sobre o preço do ingresso em cinema; o restante são receitas de uma taxa sobre videogramas. O CNC concede ajuda automática, calculada sobre resultados de bilheteria e entendidas como investimento, e ajuda seletiva atribuída pela comissão de antecipações sobre receitas. Em 2002, 63% das concessões ao cinema eram automáticas e 37%, seletivas. A antecipação sobre a receita respeita um teto desde maio de 1994. Assim, os oito milhões de francos concedidos a *La Reine Margot* surpreenderam, visto que a média das antecipações para outros filmes fora de 2,4 milhões. A partir de então, cinco peritos (cujos nomes são mantidos em segredo) distribuem antecipações sobre o orçamento do filme e não sobre a receita, e são reembolsáveis no início da filmagem. A distribuição e a exibição também recebem apoio, para fins de modernização ou de abertura de salas em zonas mal servidas. Muitos países adotaram sistemas de apoio inspirados no modelo francês.

O Centre National des Lettres (CNL) recebe do mesmo modo o produto de duas taxas: uma, de 0,20% sobre todos os exemplares vendidos em livraria, e uma outra, de 3% sobre a venda de qualquer material fotocopiado. O Centro redistribui tais fundos sob a forma de bolsas, empréstimos ou subvenções para a edição de livros de vendagem difícil, para traduções etc. A cada ano, cerca de oitocentos títulos recebem ajuda, ou seja, perto de um novo título em cada trinta. No caso do espetáculo ao vivo, a redistribuição da renda é feita por uma taxa parafiscal sobre o preço do bilhete, de 3,5% para os espetáculos dramáticos e de 1,75% para os outros espetáculos.

O mecenato substitui a subvenção? – Os incentivos fiscais mostram todo seu alcance nos dispositivos que regulam o mecenato [Rigaud, 1995]. Em princípio restritos a doações sem contrapartida, esses dispositivos são aplicados amplamente, uma vez que mecenato sem contrapartida, mesmo limitando-se a ganhos de imagem, poderia ser interpretado como desvio de lucros por parte da empresa. As deduções fiscais costumam ser limitadas a um teto, exceto na Itália; mas, mesmo lá, só para financiar bens patrimoniais expressamente indicados. Elas estimulam o dispêndio privado. A análise econômica vincula a amplitude dessas doações a seu preço [Don Fullerton, em Feldstein, 1991]: quanto maior é o nível de renda, maior a queda do custo da filantropia, em termos relativos, sendo a dedução fiscal aplicada sobre frações da renda sujeitas a uma taxa crescente de imposto. Em 1986, quando o presidente Reagan impôs uma reforma fiscal que reduzia o imposto sobre os lucros das empresas, o "custo" das doações aumentou e o montante do mecenato caiu.

O tamanho das fortunas particulares tem influência sobre o volume do mecenato. Grandes famílias, ao darem um pouco de sua fortuna, ligam seu nome a uma parte da herança cultural nacional. É o caso, entre as mais célebres, da Fundação Getty, cujo

ativo eleva-se a quatro bilhões de dólares e que não pára de enriquecer seus acervos graças a um dispositivo estatutário que lhe impõe gastar em compras de obras de arte pelo menos 4,25% de sua dotação, durante três em cada quatro anos.

Doações das empresas norte-americanas em favor da arte

Anos	*Montante (milhões de dólares)*
1976	336
1986	896
1990	781
1996	815
2003	621,69

Fonte: Heilbrun & Gray, 2001; AAFRC Trust for Philanthropy, 2004.

O peso do mecenato no financiamento da cultura não é recente. Inúmeros museus ingleses, entre os quais a National Gallery, de Londres, e quase todos os museus norte-americanos nasceram graças ao mecenato privado. Será preciso lembrar o papel dos Médici em Florença, e dos Fugger com relação a Dürer? O mecenato privado é muito desigual de um país para outro; elevado nos Estados Unidos, mas, ao contrário, muito pouco desenvolvido na França, onde, em 2000, seu montante não passava de 198 milhões de euros (ADMICAL – Association pour le Développement du Mécenat Industriel et Commercial).

Na Inglaterra, país de tradição liberal, esse esforço é maior do que na França: 103,4 milhões de libras em 1998 [Arts Councils UK, 2000]. Na Alemanha e na Itália, as instituições de poupança e de previdência são obrigadas a destinar parte de seus recursos à ação cultural. A de Turim dedicou, em 1986, 11 bilhões de liras a diversas ações em favor do patrimônio.

Qual é a influência da fonte do financiamento sobre a distribuição do auxílio e sobre a estratégia da instituição? Para Paul DiMaggio [1986], a necessidade de a empresa justificar despesas com mecenato leva-a a preferir ações de grande visibilidade e pouco arrojadas no tocante à inovação. E também a uma certa indiferença ao "mérito artístico". Robert Abirached critica vigorosamente o destino das doações: "O grosso do dinheiro vai para os mais ricos e famosos, para os mais favorecidos pela mídia, e para as regiões mais aquinhoadas" [1992, p. 105]. Em Washington, uma exposição dedicada a Francis Bacon e considerada insuficientemente midiática não encontrou mecenas [Tobelem, 1990]. Às vezes, o mecenato é economicamente ineficaz. Nos Estados Unidos, as instituições sem fins lucrativos não estão sujeitas ao imposto predial, o que confere vantagem às instituições que são proprietárias de seus edifícios. Além de não se justificar em termos de eficácia e eqüidade, tal vantagem desencadeia um excesso de investimento imobiliário [Feld et al., 1983].

Diversos outros tipos de incentivo fiscal foram desenvolvidos nos Estados Unidos [Schuster, em DiMaggio, 1986], assim como na França: as SOFICA [Sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel], criadas em 1985, atraem o dinheiro dos particulares para a indústria cinematográfica, por meio de vantagens fiscais (aliás muito contestadas). A proteção do patrimônio passa por uma série de deduções, o que permite ao proprietário manter seus bens. Na Grã-Bretanha, aprovou-se uma lei para aliviar os encargos dos proprietários e a dissuadi-los de vender suas propriedades, sem que elas sejam transferidas ao domínio público. A *conditional exemption* concede isenção de impostos sobre a transferência de capital ao indivíduo que receba, como doação ou herança, uma obra de arte de interesse nacional; pela *private treaty sale*, o governo é autorizado a conceder uma soma suplementar ao vendedor quando este cede a um museu um bem protegido; a *acceptance in lieu* permite o pa-

gamento de determinados impostos com obras de arte. Segundo a análise de Paul DiMaggio acima citada, o inconveniente dessas medidas fiscais é a falta de controle de sua aplicação e a dificuldade de prever seu montante. Portanto, não poderiam ser substitutos, mesmo indiretos, da subvenção pública.

3. Críticas às políticas culturais

A crítica às políticas culturais gira em torno de três temas: em primeiro lugar, a ineficiência das instituições ou das regulamentações em comparação com o jogo do mercado. Em outros termos, não é porque existam diversas falhas de mercado que se deva recorrer à intervenção pública, um mecanismo ainda menos eficiente. Em segundo lugar, a superavaliação dos efeitos externos positivos e, por último, os efeitos anti-redistributivos das subvenções concedidas.

Rendas e excesso de proteção

Freqüentemente, as instituições culturais são monopólios em seu segmento de mercado. Museus, teatros e orquestras partilham tal condição, o que lhes confere, pelo menos em teoria, um alto grau de liberdade no tocante à fixação do preço. Todavia, essa tentação inflacionária é inibida em função da forma da curva de demanda.

Segundo o pensamento liberal, a regulamentação protetora favorece a captação de renda por parte de certos ofertantes. Para William Grampp [1989], isso é característica sistemática da intervenção pública, o que acaba se traduzindo na fixação de preço em nível superior ao que resultaria do livre jogo da concorrência. Devido à qualidade de "bem tutelar" atribuída ao bem cultural, os

Restrições à exportação de obras de arte

Uma lei de 1913 introduziu a possibilidade de incluir objetos móveis entre monumentos históricos, para fins de tombamento, desde que apresentem interesse público "do ponto de vista da história, da arte, da ciência e da técnica". Com ela veio a proibição, ainda em vigor, de exportar objetos tombados. Outra lei, de 31 de dezembro de 1992, completa o dispositivo ao enquadrar as obras de arte em três categorias: os bens de livre circulação, os bens sujeitos à permissão de exportação, ou seja, aqueles cujo valor ultrapassa os limites estabelecidos para seu gênero: pintura, livro, desenho etc., ou ainda os que ultrapassem certo limite de antigüidade. Finalmente, tesouros nacionais classificados como monumentos históricos, ou que pertençam a órgãos de governo cujas coleções são inalienáveis. Um certificado de exportação vale por cinco anos; se recusada a exportação, a recusa vale por três anos e não é renovável. Além desse prazo, a administração deve comprar, suspender a recusa ou tombar. A recusa não pode ser contestada se o bem foi importado há menos de cinco anos.

beneficiários dessa renda partilham o sentimento de ocupar uma posição legítima. A proibição de conceder desconto superior a 5% sobre o preço dos livros pode ser interpretada como uma renda "gerada pelos livreiros mais eficientes, de montante igual à diferença entre o preço imposto e o custo marginal dessas livrarias" [Messerlin, 1985]. Pela lei, os clubes do livro gozam de um regime especial, que os autoriza a praticar descontos somente nove meses após o lançamento da obra. Trata-se de uma fonte de monopolização que incide sobre o segundo ciclo de vida do produto, e que gera rendas cuja expressão é a rentabilidade relativa dessa via de escoamento. No campo do restauro de monumentos históricos, o monopólio regional exercido pelos arquitetos credenciados e por empresas autorizadas provoca excesso de custos. A proibição de

exportar obras tombadas desvaloriza-as no mercado e permite ao comprador pagar preço inferior ao que resultaria do livre jogo da concorrência, etc. [Benhamou, em Peacock, 1998].

Muito economista se surpreende com o fato de que o declínio de certos setores, incapazes de gerar ganhos de produtividade, possa por si só justificar a intervenção do Estado. "No final das contas, mesmo que se prove que os custos aumentam e que a produção diminui, não se justifica a subvenção governamental. O governo não tem de subvencionar qualquer bem que se torne caro ou obsoleto; eis aí a razão para procurar outra justificativa para o caráter particular da arte" [Peacock, 1991, p. 69]. Como William Grampp secamente escreveu: "O calçado feito a mão torna-se cada vez mais caro com o passar do tempo, mas isso não basta para ser subvencionado" [1989, p. 262].

O excesso de regras e proteções sem dúvida enfraquece o vigor dos mercados. O liberalismo anglo-saxão estimulou o desenvolvimento do mercado de arte, enquanto, na França, um pesado sistema fiscal e uma definição restritiva da profissão de leiloeiro, mais os limites à exportação, possibilitaram com certeza a proteção do patrimônio nacional, mas ao preço de manter apático o mercado. A proteção de que goza a indústria audiovisual é, sob esse ponto de vista, criticada vivamente. Para George Stigler [1971], regulamentações resultam do triunfo do interesse estreito do produtor sobre o interesse difuso dos consumidores.

Burocratização das instituições e desvio de rota dos orçamentos

Segundo Netzer [1978], a concessão de subvenções anuais automáticas por critérios definidos de antemão não deve ser por tempo indeterminado, sob pena de se voltar contra seus beneficiários. Maior seletividade é necessária, apesar dos riscos aí envolvidos, pois a busca crescente de subsídios pode levar as instituições a dar prioridade a programações que agradem mais aos que administram os bens tutelados do que ao público. Para Frey e Pommerehne [1989], o contexto institucional no qual se produzem os bens e serviços culturais é determinante. Os autores mostram diversos casos de ineficiência das instituições públicas, como museus, teatros ou entidades da área do espetáculo ao vivo. Os administradores racionais operam sua própria função de utilidade e procuram maximizar os lucros simbólicos e as remunerações diretas de que podem desfrutar; o conservador de museu tende a aplicar uma estratégia de qualidade máxima[4], que dá preferência às mostras mais eruditas, na ânsia de captar a admiração dos pares, e mostra pouco interesse em atrair segmentos de público menos informados [Benhamou, 1997].

As regulamentações de governo disciplinam rigidamente as relações de trabalho, levando os museus a manter inadequados horários de abertura ao público e proibindo o necessário ajuste do ritmo de trabalho às necessidades da oferta de espetáculos. Prova disso, sem nenhuma dúvida, foi a dificuldade que teve a Ópera de Paris de negociar um novo acordo coletivo. Até as mais bem intencionadas regulamentações limitam a capacidade de sintonia das instituições com o mercado. Em conseqüência, Alan Peacock [1991] propõe que se substitua o clientelismo por uma competitividade maior entre instituições privadas ou privatizadas na disputa por verbas públicas. Com base nisso, criticou-se o sistema alemão de amparo à indústria cinematográfica. Os

4. *Surqualité*, no original. A autora refere-se à tendência dos dirigentes culturais públicos e privados de dar preferência à realização de eventos mais caros, cercados de fórmulas de sucesso, como fator de prestígio profissional e de garantia de público. (N. do T.)

Liberalismo ou cotas? O caso do audiovisual

Desde 1989, com a aplicação da diretriz Télévisions sans Frontières, a França impõe aos canais de televisão cotas de difusão de 50% de obras audiovisuais e cinematográficas européias, das quais 40% de obras de expressão original francesa.

Nas negociações da Rodada Uruguai (1993-1994), a adoção do princípio de "exceção cultural" garantiu a manutenção de cotas e do subsídio ao cinema. Sem isso, ele estaria sujeito ao princípio de tratamento similar entre produto nacional e estrangeiro. Contrários à proteção, os norte-americanos reclamaram muito que a parcela de mercado que detinham os obrigava a financiar o sistema francês, através da taxa cobrada sobre o preço do ingresso em cinema.

O braço-de-ferro entre livre-cambistas e protecionistas foi retomado três vezes, em 1998 e em 1999. Um acordo multilateral sobre o investimento (AMI), negociado entre vinte e nove países, estabeleceu igualdade de tratamento aos investidores; mas, sob pressão de vários *lobbies*, está por enquanto abandonado. Depois veio o projeto de criação de uma zona de livre-comércio entre Europa e Estados Unidos. Ele visava sobretudo liberalizar o setor de serviços, os mercados públicos e a propriedade intelectual, mas foi, por sua vez, rejeitado sob pressão de vários países europeus. Finalmente, as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, no final de 1999, não conseguiram alterar a lista de setores sujeitos a maior abertura.

Apesar da proteção, a participação do filme europeu nos Estados Unidos é de 3%, enquanto a do norte-americano na Europa varia entre 52 e 92% do mercado, conforme o país. O déficit comercial da Europa para com os Estados Unidos, no item dos programas audiovisuais, foi de 6 bilhões de dólares em 1998, o que significou alta de 42,6% em relação a 1993. Segundo o Observatório Europeu do Audiovisual, em 2000 o déficit subiu a 8,2 bilhões. Os programas norte-americanos, amortizados em seu mercado interno, são vendidos a preço baixo na Europa e aos poucos expulsam das telas o filme nacional. Ora, a preferência do consumidor pela diversidade não é satisfeita necessariamente por sua simples disposição a pagar. Isso coloca a necessidade de regras e auxílios, toda vez que o mercado não seja bastante vasto para amortizar os custos fixos de produção: a produção local, certamente desejada, não é rentável [Lancaster, 1980]. A cota dá ao produtor local a garantia de um mercado cativo. No entanto, segundo René Bonnell [1996], por isso mesmo o produtor aumenta indevidamente sua renda ao aumentar injustificadamente seus custos. Apesar da aplicação bastante rigorosa das cotas de exibição, a partir da imposição da lei adotada em 1992, a participação do cinema francês no conjunto dos filmes exibidos na TV francesa está em baixa. Sua fatia caiu de 57,9% para 35% entre 1998 e 2002, em proveito do filme norte-americano. Os exibidores além disso fazem maciças reexibições. Os imensos gastos com direitos fazem das reexibições algo indispensável para a amortização do investimento. Os *blockbusters* chegaram a pagar em torno de 2,1 milhões de euros por *Jurassic Park*, ou de 3,96 milhões por *Le Placard*). Em 1995, de 755 filmes, 200 foram exibidos pela primeira vez através de canais abertos de TV. Some-se a isso a prioridade dada à exibição de co-produções: 60% da produção cinematográfica francesa dos anos 1983-1992 jamais foi exibida nos canais abertos em 1995, que preferem programar as produções de suas filiais (fonte: CNC/CSA). Um risco suplementar inerente à política das cotas de exibição é a especialização da produção nacional em filmes de pequeno custo e qualidade desigual. É o que afirmam certos economistas, ao sustentar implicitamente a hipótese de que a qualidade é função dos serviços incorporados aos bens, e que tais serviços dependem do tamanho do investimento.

Pode-se enfim argumentar que o desenvolvimento tecnológico torna os dispositivos de proteção em parte obsoletos. Ademais, os países membros da União aplicam desigualmente o sistema de cotas, uma vez que a diretriz política apenas diz "sempre que possível". É por isso que as cotas de divulgação são substituídas progressivamente por obrigações de exibição. Na França, os canais desde então devem consagrar parte de seu faturamento à encomenda de obras de expressão original francesa ou européia, ou ainda à aquisição de direitos de exibição de obras cinematográficas originais.

filmes norte-americanos continuam aumentando sua fatia (80%) no mercado alemão, mesmo com a ajuda substancial de cerca de 600 milhões de marcos em 1994. É que esta contempla "a redação de roteiros que não são filmados, e filmes que ou não são distribuídos, ou são mostrados fugazmente em salas vazias" (*Le Monde*, 11 de junho de 1994), tudo porque o subsídio havia sido distribuído em escala regional e segundo interesses locais, sem levar na devida conta critérios estéticos ou profissionais. Sobre o sistema francês de ajuda, René Bonnell diz o mesmo, isto é, que se tornou "o seguro-saúde da produção" [1989, p. 574].

Segundo levantamento do CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel), a inflação de custos da produção cinematográfica é mantida pela intervenção do Estado. Com efeito, a conta de apoio permite ao produtor obter uma ajuda automática que o leva a aumentar o custo da produção. Sendo obrigado a fornecer aporte financeiro de pelo menos 15% do custo previsto da obra, a fim de conseguir a ajuda pública, ele superestima o orçamento de modo a tornar quase fictícia sua participação [Rapport Cluzel, 1988].

Acrescente-se ainda que os mecanismos de concessão de verbas também acentuam a concentração geográfica de seus resultados. Embora o caso francês seja bem conhecido, ele não é absolutamente excepcional, pois Londres recebe 80% da ajuda à música e 40% do apoio britânico ao teatro [Peacock, 1994].

Estancamento da criação?

Em 1989, uma exposição de fotografias de Serrano e Mapplethorpe, subsidiada pelo NEA/National Endowment for the Arts, provocou escândalo, pois nela aparecia um crucifixo mergulhado em urina. O órgão ficou abalado e denegrido pela reação moralizadora que se seguiu. Em 1999, a exposição "Sensation", no Museu de Brooklyn, suscitou idêntica polêmica. Mas é de todo modo impossível acusar o governo americano de oferecer recursos em excesso para suas instituições culturais. Afinal, o orçamento da instituição subiu, em 1994, para 167,4 milhões de dólares, o que, aliás, não passou de 68 centavos de dólar por cidadão norte-americano, mas caiu, em termos relativos, a 50% de seu nível real de 1981. Entretanto, isso pouco importa aos que contestam a ação do Estado: a ajuda pública, para eles, está sendo concedida a artistas imorais e incapazes. Talvez devessem lembrar-se de que este é um velho argumento que custou muito infortúnio aos melhores artistas de seu tempo...

Segundo Michel Schneider [1993], um Estado democrático não pode aspirar à clarividência em matéria de escolha artística. Dividido entre o gosto, às vezes ditatorial, da gente mundana que fabrica no dia-a-dia a notoriedade de mídia, entre os imperativos do Audimat[5] ou as escolhas por uma administração pública sem competência para fazê-las, o Estado está fadado ao erro. O autor, ex-diretor do departamento de Música no Ministério da Cultura, propõe suprimir o ministério em proveito de um sistema de deduções fiscais ao investimento privado. Dominique Bozo, num relatório ao ministro acerca das encomendas feitas pelo governo [1988], lembra que a arte contemporânea é um terreno difícil, pois é terreno de experimentação; diante dela, o Estado, que está calejado por erros passados, tende a inverter seu comportamento tradicional e a comprar afoitamente os mais loucos disparates da criação contemporânea. Para mostrar até que ponto erros e falta de discernimento marcam a história das compras públicas de arte contemporânea basta evocar alguns fatos. Por exemplo,

5. Instrumento de mensuração de audiência de TV; por extensão, a própria mensuração e suas instâncias. Equivalente ao Ibope no Brasil. (N. do T.)

a recusa do Louvre a expor o *Olympia*, de Manet; as hesitações dos conservadores oficiais em aceitar o legado Caillebotte; as lacunas deixadas em coleções públicas pelas aquisições de governo, como se vê no fato de nenhum museu francês ter comprado Matisse ou Picasso antes da Segunda Guerra Mundial. Somente doações de colecionadores esclarecidos conseguiram preencher tais lacunas ("L'art et l'État", *Le Monde*, maio de 1993). Muitos críticos das aquisições públicas apontam um emergente conformismo artístico do Estado, que estaria mesmo na raiz de uma "crise da arte contemporânea". O melhor sinal disso é que se tem hoje, dado seu formato, obras que na verdade foram criadas quase exclusivamente para museus [cf. especialmente Clair, 1997; Dagen, 1997; Michaud, 1997; Heinich, 1998]. O Estado deve ajudar somente autores e obras com "notoriedade já estabelecida" [Frey & Pommerehne, 1993, p. 47].

O estímulo à criação é tarefa difícil, uma vez que se divide entre a necessidade de escolher e o perigo de acabar constituindo uma arte oficial. Michel Schneider vê na anarquia resultante da má gestão e no arbítrio burocrático do ministério da cultura a origem da mercantilização da arte. Outros, como ele, lamentam as confusões de gênero que levam a aplaudir com o mesmo entusiasmo ingênuo o *rap* e o clássico, a literatura popular e Proust, os espetáculos de alto nível e as festas populares. Enfim, as confusões que, acreditando celebrar a cultura do povo, apenas glorificariam mercadorias produzidas por multinacionais sedentas de lucro. Mas é de perguntar: será que os que criticam o poder público, fustigando o falso brilho das políticas culturais, não estariam sendo sensíveis apenas a seus ruídos, esquecendo os efeitos positivos da presença do governo, por menores que sejam?

A superestimativa dos efeitos externos e a avaliação impossível

Estudos de impacto dão pouca importância aos efeitos de substituição ou de evicção: convergir recursos para uma região vem em detrimento das demais, e o gasto que decido fazer aqui se compensa no gasto que deixo de fazer acolá [Benhamou, 1999]. Além disso, nada prova que um uso alternativo do dinheiro público não poderia produzir melhores efeitos externos [Peacock, 1994].

É constante a tendência a legitimar a política cultural nos efeitos induzidos pelo investimento público. O argumento dos responsáveis culturais para conseguir verba pública ganha feição econômica. Pois um diretor de museu não chegou a declarar recentemente que: "Quando não há mais agricultura nem indústria, deve-se fazer o patrimônio cultural dar frutos" (*Le Monde*, 2 de fevereiro de 1993)?

Cuidado que pode haver aí uma terrível armadilha contra o próprio subsídio público! Jamais se provará que a despesa cultural gera retornos acima dela; mas, apresentando-se isso como parâmetro de modernidade cultural, condena-se à morte certa todo projeto incapaz de gerar contrapartidas de curto prazo, posto que é exercício complexo avaliar uma ação governamental.

Em 1976, Mark Blaug e K. King, em artigo que provocou virulenta polêmica, perguntavam... "se o Arts Council sabia o que fazia". Aconselharam então uma análise de custo-eficiência a fim de melhor avaliar o efeito das subvenções ("Does the Arts Council know What it's Doing?", *Encounter*, setembro, 6–16). Com efeito, um relatório enviado ao Conselho da Europa [Chalendar & Brébisson, 1987] mostrou que nenhum país europeu tinha idéia do custo indireto das vantagens fiscais concedidas ao mecenato. Os economistas sabem muito bem o quão difícil é avaliar com objetividade a regulação que protege um ramo de atividade.

Dois grandes obstáculos limitam a avaliação dos efeitos da lei que estabeleceu o preço único do livro. A lei deveria ajudar a profissão a manter ativa a criação literária e fomentar a compra de livros; deveria também contribuir para manter abertas livrarias de qualidade. Com relação ao primeiro ponto, trata-se de medir valor estético, questão completamente fora da alçada do economista; quanto ao número de exemplares impressos, de hábito usado como termômetro da atividade editorial quando se quer avaliar os efeitos da lei, há sempre o inconveniente de negligenciar a parcela importante dos livros que acabam virando papel reciclado (cerca de 6% da produção, Écalle [1998]). Além disso, a avaliação requer comparação com o que teria ocorrido na ausência de lei, mantido igual todo o restante. Aliás, alguns estudos concluíram haver efeito positivo para a livraria, ainda que de curto prazo e contemplando aquelas melhor abastecidas [Archambault et al., 1986].

Outra questão é a dos critérios de avaliação: como o governo se divide em subvencionar instituições com freqüência mais de elite, como a ópera, ou outras de audiência muito maior, o critério de eficácia da ação de governo deve ser afinal o tamanho da audiência, ou a qualidade, sendo esta sempre subjetiva, contestável, datada?

A ineficiência redistributiva

Augustin Girard, por longos anos diretor do serviço de estudos e pesquisas do Ministério da Cultura, observava, em 1982, que o diferencial nas possibilidades de acesso de um executivo e um operário era de 1 para 2 com relação ao livro, de 1 para 1,2 no tocante à TV e de 1 para 10 com respeito à ópera, aliás a atividade mais subvencionada entre as três (*Le Monde*, 8 de dezembro de 1982).

Levando em conta o caráter muito desigual do consumo de cultura, a política cultural acarreta um efeito antidistributivo. Michael O'Hare [*apud* Hendon, 1980] censura o governo por subvencionar compositores de músicas com ínfima probabilidade de serem escutadas; pior ainda, considera que, quanto mais aumenta o volume de subvenções, mais diminui essa probabilidade. Um estudo norte-americano atenua, porém, esse julgamento, indicando que existe um efeito redistributivo, das famílias mais ricas em favor das famílias de renda média mas de nível elevado de educação. Em contrapartida, os menos abastados pagam pouco, mas não desfrutam praticamente da vida cultural [Feld et al., 1983].

Muitos pesquisadores sugerem, a partir daí, uma volta ao sistema antigo, o *voucher* ou cheque-cultura, que permite que se obtenham reduções de preço ou entradas gratuitas junto a ofertantes concorrentes. Diversas experiências foram feitas, na Broadway, em Ontário etc. O *voucher* subvenciona o consumidor e não mais o produtor, e as preferências podem ser expressas num mercado de livre concorrência. Mas, supondo abolidos os obstáculos a esse tipo de política, como a revenda de ingressos no mercado negro, a distribuição de *vouchers* pode desencadear um excesso de demanda em relação à oferta e uma alta dos preços [Peacock, 1994]. Uma experiência realizada em Minneapolis, na década de 1970, teve de ser abandonada porque a freqüência concentrou-se em poucos espetáculos, em prejuízo da maioria das instituições culturais. E os obstáculos à freqüência às atividades culturais não são somente de ordem financeira. William Grampp [1989] conta uma experiência tentada pelo Arts Council: consistia em distribuir a cidadãos pobres entradas de teatro a preços reduzidos. Cinco mil ingressos foram procurados já no primeiro mês, 95% dos quais por estudantes.

Gordon Tullock [1964] questiona o argumento da redistribui-

ção entre gerações: por que privilegiar o consumo das gerações futuras quando parcelas imensas da população atual não têm acesso à cultura, mais ainda se se aceita a hipótese de que as riquezas aumentam com o tempo? Se a tal argumento se acrescentar o de que existe uma propensão desigual ao consumo de cultura conforme a classe social a que pertence o indivíduo, o gasto em benefício do consumo cultural das gerações futuras equivale a responsabilizar as gerações atuais pelo consumo cultural das categorias mais ricas de amanhã [Peacock, 1994].

Democracia direta, uma solução para a ineficiência?

A democracia direta é um meio eficaz de revelar os desejos dos cidadãos e, portanto, de estimar a demanda privada em matéria de política cultural. Na Basiléia, em 1967, um referendo aprovou a compra, pela cidade, de dois quadros de Picasso, dentre uma coleção inteira emprestada ao museu, e da qual o proprietário ia se desfazer por problemas financeiros [Frey & Pommerehne, 1993]. Mas a prática do referendo, *a priori* muito democrática, nega que os segmentos pouco inclinados ao consumo cultural sejam desfavoráveis a esse tipo de uso do dinheiro público. As sondagens da disposição dos cidadãos a pagar têm mostrado que, ao contrário do que se pensa, ela geralmente se coaduna com o nível do gasto público efetivo [Morrison & West, 1986]. Tal interpretação é confirmada por diversos levantamentos [Throsby & Whiters, 1986], mesmo quando consultam categorias sociais *a priori* refratárias ao consumo cultural.

Não é essa a opinião de William Grampp [1989], inimigo encarniçado da intervenção pública. Em sua opinião, a falta de protesto do cidadão norte-americano contra os gastos do governo com cultura resulta da insignificância da despesa *per capita*, o que não estimula à revolta. Em suma, é o tamanho e a dispersão dos contribuintes perante o restrito grupo dos beneficiários que explicariam a tolerância. É estranho que, para censurar o excesso de gastos em benefício da arte, se recorra justamente a um argumento que postula sua exigüidade. Quantos cidadãos franceses poderiam reclamar do quanto cada um paga, via governos subnacionais, à vida artística: 28 francos apenas para as regiões administrativas; 91 francos para os departamentos e 884 francos para as municipalidades acima de dez mil habitantes (exceto Paris) em 1996? Seriam antes as escolhas feitas do que as quantias gastas o que poderia provocar eventual discussão.

Aliás, justificar a qualquer custo o gasto cultural pelo retorno econômico que possa proporcionar não equivaleria a endossar um arrogante economicismo? Deixando um pouco de lado a ideologia liberal e sua insistência no ataque à eficácia econômica do investimento artístico, não seria o caso de, com apoio em Pierre Bourdieu, "considerar o fato de que a falta de cultura vem acompanhada no mais das vezes da 'falta do sentimento dessa falta'" [Heinich, em Moulin (ed.), 1986]? O perigo da retração do poder público sem outra razão senão a de abrir espaço ao mercado aparece aí cruelmente, pois alimenta a indiferença pela vida cultural e o autocentramento egoísta. Ninguém duvida do bom fundamento da crítica à onipotência de um Estado tentado a dirigir a criação, a gerar rendas com a cultura e a administrar clientelas. Mas é possível reconhecer isso e ao mesmo tempo aceitar que a intervenção de governo impede que se empobreça a vida cultural quando abandonada ao imperativo da rentabilidade, e aceitar também que o mecenato seja apenas uma transferência pontual de responsabilidade e não transformação profunda das condições de financiamento à cultura.

Em resumo, o retorno econômico que a vida cultural dá à co-

munidade nem sempre cobre a despesa. Sem dúvida, a importância dessa despesa deve ser medida por um padrão diferente de sua dimensão exclusivamente econômica, pelo menos em seu sentido estrito. É lamentável que, justo no momento em que o economista aprende a levar em conta a dimensão qualitativa daquilo que mede, ele se restrinja a calcular apenas as conseqüências comerciais do investimento cultural. O que é melhor: ficar se queixando do custo da vida cultural, que, apesar de tudo, continua modesto, ou encará-lo como sinal de que a nação é adulta e próspera?

Conclusão

Marc Fumaroli [1991] atribui a André Malraux a paternidade dessa espécie de "religião moderna" que é a política cultural. Tamanho investimento simbólico tem-se mostrado relevante no debate quanto ao futuro da legislação que hoje protege nossas indústrias audiovisuais. Roger Planchon exclamou em *Le Monde*, a 29 de julho de 1993: "Para nossas nações, para nossa Europa, o cinema não é apenas uma indústria nacional, mas um móvel de luta espiritual e, junto com as demais artes, seu móvel de luta mais importante". Essa religião hoje se liga à economia, ela mesma feita religião. Dessa aliança, certamente antinatural, pode vir o pior ou o melhor, segundo se use a ciência econômica para dizer o que tem a dizer, e somente isso, ou então se comece a exigir da cultura que produza "resultados positivos" para que mereça ser financiada.

A pesquisa não está isenta desse risco: por querer a qualquer custo defender uma especificidade, ela corre o risco de meter a economia da cultura num gueto. Longe disso, fomos progressivamente descobrindo um campo heterogêneo, cujos pontos em