

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**COMUNIDADES DE POLÍTICAS, SISTEMAS DE CRENÇAS E NOVAS POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO FUMPROARTE**

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**COMUNIDADES DE POLÍTICAS, SISTEMAS DE CRENÇAS E NOVAS POLÍTICAS
PÚBLICAS: O CASO FUMPROARTE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado com requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Soraya Vargas Côrtes

Porto Alegre

2011

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e suporte que sempre me deram;

À Gabriella, por ter dividido comigo todos os momentos de alegria e dificuldade durante esta caminhada;

À Professora Soraya Côrtes, pelo aprendizado proporcionado por esses dois anos como bolsista de iniciação científica sob sua orientação;

Aos colegas de Grupo: Márcio Barcelos, Carolina Coppetti e Eduardo Gomes pela parceria e pela constante troca de idéias, que tanto acrescentou à minha formação.

RESUMO

O presente estudo pretende investigar a influência de um sistema de crenças - em torno do qual os diferentes atores se aglutinam em comunidades de políticas (*policy communities*)- na formulação do desenho institucional de uma política pública. O objeto empírico analisado será o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre (Fumproarte) – uma política municipal de incentivo à cultura. O trabalho tem como objetivo a caracterização da comunidade de política que formulou o Fumproarte, a identificação dos valores, normas e crenças em torno das quais essa comunidade se aglutinou, e como essas normas e crenças se distribuem hierarquicamente num sistema de crença.

ABSTRACT

This study intends to investigate the influence of belief systems - around which different actors coalesce into policy communities – in the formulation of a public policy. The empirical object of analysis is the Municipal Fund for the Support of Artistic and Cultural Production in Porto Alegre (Fumproarte) - a city policy to encourage cultural production. The study aims to characterize the policy community that formulated the Fumproarte; identify the values, norms and beliefs around which this community coalesced; and how these norms and beliefs are hierarchically distributed in a belief system.

LISTA DE QUADROS

	Páginas
Quadro 1 – Critérios para Tipificação de Redes	18
Quadro 2 – Estrutura do Sistema de Crenças	22
Quadro 3 – Dimensões e Indicadores de Comunidades de Políticas	37
Quadro 4 – Dimensões de Indicadores de Sistemas de Crenças	38
Quadro 5 – Características da Comunidade de Políticas em Análise	42
Quadro 6 – Sistema de Crenças da Comunidade de Políticas que formulou o Fumproarte	47

LISTA DE ABREVIACOES

CAS – Comisso de Avaliao e Seleo

Fumproarte - Fundo Municipal de Apoio  Produo Artstica e Cultural de Porto Alegre

Funcultura – Fundo Pr-Cultura do Municpio de Porto Alegre

PT – Partido dos Trabalhadores

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. REDES, COMUNIDADES DE POLÍTICAS E SISTEMAS DE CRENÇAS.....	13
1.1 REDES E COMUNIDADES DE POLÍTICAS	14
1.2 IDÉIAS E SISTEMA DE CRENÇAS.....	18
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA.....	24
2.1 O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO CULTURAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO À CULTURA.....	24
2.2 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL E O CONTEXTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE FINANCIAMENTO À CULTURA NO PERÍODO DE FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE.....	27
2.3 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS DE PORTO ALEGRE E O CONTEXTO MUNICIPAL DO SURGIMENTO DO FUMPROARTE.....	30
2.4 A POLÍTICA CULTURAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) E SUA ADMINISTRAÇÃO EM PORTO ALEGRE.....	32
3. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE.....	35
3.1 DESCRIÇÃO DO FUMPROARTE	35
3.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	37
3.3 A FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE E A COMUNIDADE DE POLÍTICAS ..	39
3.4 SISTEMA DE CRENÇAS E O DESENHO INSTITUCIONAL DO FUMPROARTE	43
CONCLUSÕES.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende investigar a influência de um sistema de crenças - em torno do qual os diferentes atores se aglutinam em comunidades de políticas (*policy communities*)- na formulação do desenho institucional de uma política pública. O objeto empírico analisado será o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre (Fumproarte) – uma política municipal de incentivo à cultura.

Entendem-se comunidades de políticas como uma rede composta por um número relativamente restrito e estável de membros que compartilham valores e visões sobre os resultados desejáveis de uma política setorial (RICHARDSON, 2000). A utilização do termo “comunidade” tem por objetivo salientar o grande nível de integração e proximidade entre seus integrantes. Podem integrar essas comunidades: grupos de interesse, acadêmicos, profissionais, servidores públicos, políticos com o objetivo de influenciar o processo de decisão em áreas específicas do governo (CÔRTEZ, 2007).

Jordan (1990) destaca a importância do compartilhamento de valores e visões para que se constitua uma comunidade de políticas. Segundo o autor, uma comunidade de políticas existe quando há efetivamente as *visões compartilhadas* de uma comunidade sobre um problema. *Quando não há tal visão, não existe comunidade*. O compartilhamento de um mesmo quadro normativo é o que fornece coesão e estabilidade às comunidades de políticas.

O modelo das coalizões de defesa, criado por Paul Sabatier, ressalta o aspecto cognitivo das comunidades de políticas, destacando o compartilhamento de valores e crenças que as constitui (SKOGSTAD, 2005). Esse modelo procura compreender de que maneira comunidades de políticas advogam seus valores e crenças em determinado setor, e como tentam transformar esses valores e crenças em políticas públicas.

O modelo das coalizões de defesa focaliza a multiplicidade de atores envolvidos no processo das políticas públicas, que se agregam em coalizões de defesa. O que caracteriza uma coalizão de defesa é o compartilhamento das

mesmas crenças e valores (*policy beliefs*), que se distribuem de maneira hierárquica em um sistema de crenças. As coalizões de defesa atuam em áreas setoriais específicas de políticas públicas, denominadas subsistemas, buscando traduzir em decisões concretas seu sistema de crenças (SABATIER & WEIBLE, 2007).

O sistema de crença será utilizado para compreender as causas das peculiaridades encontradas no desenho institucional do Fumproarte. O Fumproarte é uma política de financiamento, a fundos perdidos, de projetos artísticos e culturais do município. O financiamento direto do poder público elimina a relação com a iniciativa privada, típica das políticas culturais financiadas através de incentivos fiscais. Essa característica contraria a tendência dominante das políticas brasileiras de incentivo à cultura que se consolidou no governo Collor¹ e que perdura até hoje. Segundo seus formuladores, a ausência da intermediação do mercado tinha como objetivo a abertura de possibilidade de financiamento para formas artísticas não valorizadas pela iniciativa privada (RIBEIRO, 2009).

Outro aspecto peculiar ao Fumproarte é seu modelo de gestão. O elemento central na gestão do fundo é a Comissão de Avaliação e Seleção (CAS). A composição da CAS segue, em linhas gerais, o molde de alguns conselhos de políticas públicas: 2/3 de participantes da sociedade civil eleitos por associações artísticas e culturais do município e 1/3 de representantes indicados pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC). No desenho original da política, o processo de avaliação ao qual eram submetidos os projetos que concorriam a recursos do fundo buscava transparência e possibilitava, em algumas etapas, a participação dos avaliados na defesa de seus projetos perante um parecer desfavorável emitido pela CAS (SANTI, 2010). A forma de gestão adotada era, até então, inovadora para as políticas de incentivo à cultura.

A idéia inicial de criação do Fumproarte surgiu como uma resposta da Prefeitura à reivindicação dos produtores culturais de Porto Alegre de que se instituisse, no município, uma política de incentivo à cultura. O poder executivo municipal propôs a elaboração, em conjunto com a comunidade cultural da cidade, de um novo formato de política pública. O processo de formulação do Fumproarte

¹ Iniciado em 1990 e encerrado em 1992 com o impeachment de Collor

ocorreu no ano de 1993, em reuniões periódicas entre a SMC e a comunidade cultural de Porto Alegre. O intenso processo de incubação da política é atribuído ao exaustivo debate sobre o formato que a lei deveria assumir (SANTI, 2010).

Esse processo resulta na Lei nº. 7.328, aprovada em 04 de outubro de 1993, e no Decreto nº. 10.867, publicado em 16 de dezembro de 1993. Sendo assim, este trabalho compreende a formulação do Fumproarte como o processo de construção e definição dos termos da Lei e do Decreto que instituíram o fundo. Sem negligenciar a importância de outros momentos para a formulação dessa política, entende-se essa etapa como crucial para a constituição de uma política pública com o desenho institucional peculiar assumido pelo Fumproarte.

A periodicidade das reuniões para a formulação da política, a estabilidade de relações entre os participantes da discussão, e o restrito número de participantes que efetivamente fizeram parte da construção do Fumproarte indicam que, à época, houve a formação de uma comunidade de políticas que compartilhava valores e crenças distribuídas em um sistema de crenças e que tinha como objetivo influenciar essa política pública. Portanto, a presente pesquisa pretende identificar quais os atores relevantes na constituição dessa comunidade de políticas, que tipo de crenças e valores compunha o sistema de crenças da comunidade de políticas naquele momento e de que maneira esse sistema de crenças influenciou o desenho institucional peculiar do Fumproarte.

A escolha do objeto empírico deu-se pelo caráter inovador e peculiar da política pública analisada. O desenho institucional do Fumproarte se distingue das políticas de incentivo a cultura por isenção fiscal, modelo dominantes desde aquela época. Ao eliminar relação entre o produtor cultural e o mercado, o Fumproarte opõe-se a essa tendência e à lógica que sustenta esse tipo de política. Pode-se afirmar que esse modelo contra-hegemônico foi bem sucedido, uma vez que recebeu prêmios e foi replicado em outros municípios. Outro aspecto que demonstra a consolidação da política é a manutenção do Fumproarte pela gestão que sucedeu o Partido dos Trabalhadores (PT)², com algumas alterações.

² Administração do PT na Prefeitura de Porto Alegre durou de 1989 a 2004

Pouco vem produzindo-se a respeito do assunto políticas públicas de cultura e arte no Brasil. Para o aprimoramento dessas políticas é necessário a produção de conhecimento para uma avaliação mais eficiente. Ao analisar a gênese dessa política pública, esta pesquisa pretende contribuir para a supressão dessa lacuna. Produzindo conhecimento acerca do Fumproarte, este estudo pode ser relevante na avaliação dessa e de outras políticas públicas semelhantes, além de contribuir para a reflexão a respeito das políticas culturais brasileiras de maneira mais ampla.

O método de investigação escolhido para a execução dessa pesquisa é o estudo de caso combinado com a reconstrução histórica, uma vez que o objeto em análise é um fenômeno ocorrido em 1993.

Ao longo da pesquisa, realizou-se uma revisão sistemática da literatura acerca dos temas de comunidades de políticas, redes temáticas de políticas públicas, coalizões de defesa e sistema de crenças. Além disso, a revisão da literatura se estendeu para produção a respeito de políticas públicas culturais no Brasil, com ênfase nas políticas de incentivo à cultura e, em especial, o Fumproarte. Concomitantemente, realizou-se uma pesquisa documental que buscou as leis e decretos municipais que instituíram o Fumproarte como uma política pública do município de Porto Alegre

Foram realizadas sete entrevistas semi-estruturadas, sendo cinco com atores que integraram a comunidade de políticas que formulou o Fumproarte em 1993 e duas com especialistas na área de políticas culturais que atuaram como gestores do fundo e proponentes de projetos que concorreram aos incentivos do Fumproarte. Dentre as pessoas que participaram do processo de formulação do fundo, foram entrevistados dois representantes de entidades culturais da época (sendo um do cinema e outro da literatura), dois funcionários da SMC na época, e um representante do governo do PT que atuava na SMC. O mapeamento desses atores foi feito a partir da literatura produzida a respeito da política. Posteriormente, a técnica de amostragem “bola de neve” foi utilizada para mapear os demais atores que não tinham sido contemplados pelo mapeamento inicial. O número de entrevistas foi definido pelo critério de saturação (GASKELL, 2002). Os roteiros para essas entrevistas foram elaborados visando obter informações relevantes para atingir os objetivos da pesquisa.

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. As transcrições das entrevistas tiveram seu conteúdo analisado com o auxílio do programa de análise de dados qualitativos N*Vivo. Os “nós” analíticos foram definidos tendo em vista os objetivos da pesquisa e serão apresentados no capítulo 3 deste estudo. Em torno deles, foram classificados os trechos das transcrições considerados relevantes para o trabalho.

Este estudo está dividido em três capítulos, além da introdução e das conclusões. No primeiro capítulo será apresentado o marco teórico adotado para essa pesquisa. Serão discutidos os conceitos de comunidades de políticas e sistemas de crença a partir da literatura produzida sobre os temas de redes de políticas públicas (*policy network*) e coalizões de defesa.

No segundo capítulo, será realizada uma contextualização sobre a trajetória das políticas públicas culturais no Brasil e em Porto Alegre, buscando compreender qual era o panorama do setor na época em que o Fumproarte foi formulado. Além disso, será apresentada a caracterização do ambiente político-institucional em que foi gestado o fundo.

O terceiro capítulo objetiva descrever o processo de formulação da política e caracterizar a comunidade de políticas que formulou o Fumproarte. Outro aspecto analisado será a identificação das normas e crenças em torno das quais se aglutinou essa comunidade de políticas, identificando de que maneira essas normas e crenças se estruturam de maneira hierárquica em um sistema de crenças. Além disso, será verificada a correspondência entre esse sistema de crenças e a legislação que instituiu o Fumproarte.

1. REDES, COMUNIDADES DE POLÍTICAS E SISTEMAS DE CRENÇAS

A escolha do referencial teórico adotado procura estabelecer uma abordagem relacional dos processos de participação social na formulação de políticas públicas. A abordagem relacional, fundada na tradição de autores como Norbert Elias, Pierre Bourdieu e Mustafa Emirbayer, visa apreender os objetos de pesquisa não como preexistente às relações sociais, mas como resultante dessas (SILVA, 2007).

Silva (2007) destaca a importância do modelo interpretativo desenvolvido pela “Sociologia relacional” como ferramenta analítica para investigação de processos de participação social, evitando tendências reducionistas presentes nas abordagens dicotômicas, que apresentam a sociedade civil como homogênea e virtuosa e o Estado como igualmente homogêneo e impregnado pelos vícios da política concebida como mera disputa de poder. Elias (1993) propõe que seja ressaltada a interdependência dos atores, sejam eles indivíduos, sejam grupos, em vez de salientar os antagonismos entre indivíduo e sociedade e entre grupos e instituições. A teoria de Elias é importante para uma abordagem relacional sobre a relação entre Estado e sociedade. Para ele, não há dicotomia entre Estado e sociedade; ambos estão implicados em uma configuração social de poder que é recriada e reformatada em contextos competitivos mutantes (CÔRTEZ, 2009).

A análise de redes sociais é apontada como um instrumento importante para a operacionalização de análises de experiências de participação social a partir da Sociologia relacional. Em especial, destacam-se os estudos de “redes e comunidades de políticas”, pois tratam das formas como atores estatais e não-estatais se relacionam no processo de construção e implementação de políticas públicas. Ao reunir tanto atores estatais como atores societais, os conceitos de redes e comunidades de políticas rompem com a dicotomia entre Estado e sociedade (SILVA, 2007).

1.1 REDES E COMUNIDADES DE POLÍTICAS

Com o crescimento da organização do Estado e da complexidade da sociedade, a construção das decisões políticas não ocorre mais em lugares centrais tradicionalmente definidos, como o parlamento e os partidos políticos, mas sim em subsistemas descentralizados que reúnem uma miríade de atores interessados em influenciar as políticas públicas de um determinado setor (JOHN, 1999). Um processo semelhante a esse é denominado por Jordan (1990) de subgovernos: os centros de atividades nos quais atores especializados e com interesses em uma área operam em um processo complexo- devido ao mosaico de grupos envolvidos- e informal, pois se distingue dos espaços tradicionais da política. Nessa realidade de setorialização, a produção de políticas públicas ocorre em *policy networks*, nas quais os atores se confrontam, articulam-se e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007).

A abordagem das *policy networks* possibilita investigar aspectos mais relacionais do processo de políticas públicas, analisando de maneira mais fluída e realista a interação entre os participantes do processo. Esse tipo de abordagem entende as políticas públicas como resultado da interconexão entre pessoas e organizações, apresentando um quadro mais informal da maneira como ocorre sua formulação (PARSONS, 1995).

Rhodes (2006) define *policy network* como um grupo de conceitos que comporta todas as variedades de redes de políticas públicas, como *issues network*, comunidades de políticas, comunidades epistêmicas, dentre outras. Sendo assim, nesse trabalho, *policy network* é utilizado como um termo genérico que trata das diferentes formas de relação entre Estado e sociedade.

Na década de 70, o modelo das *policy networks* surge como sendo o mais adequado para responder os questionamentos surgidos a partir das mudanças na forma de governança das democracias modernas. A maior diversidade das políticas governamentais para áreas específicas resultou no aumento do número de interessados no processo de formulação dessas políticas. A expansão do governo e de suas políticas públicas implica no crescimento do tamanho e da complexidade

das redes envolvidas no processo das políticas públicas. Dessa forma, o modelo de redes se apresenta como mais adequado do que os modelos pluralistas e corporativistas, até então hegemônicos.

Diversas são as tipologias elaboradas para apreender os novos padrões de relações no processo de políticas públicas.

As tipologias desenvolvidas na análise de redes são um instrumento útil e efetivo para descrever o processo de elaboração de políticas públicas. A partir da definição de variáveis específicas se descreve a diversidade de modos de intermediação de interesses em áreas de atuação, serve para realizar comparações entre países, entre setores, em momentos distintos. As tipologias servem como ponto de partida para definir hipóteses sobre quem governa, por que governa, como governa e no interesse de quem governa. Dessa forma, trabalha-se com as seguintes questões: que atores participam do processo de elaboração de políticas públicas, que tipo de relações prevalece entre eles, que fatores determinam o modo de comportamento dos atores envolvidos (ESCOBAR, 2008, p. 52-53).

Como denominador comum entre essas tipologias, há a definição básica de que redes são:

(...) um conjunto de relações relativamente estáveis que são de natureza não-hierárquica e interdependente ligando uma variedade de atores, que compartilham interesses em relação a uma política pública e que trocam recursos para perseguir esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir seus objetivos (BORZEL, 1998, p.254, tradução nossa).

Todavia, para além dessa definição básica, há uma variedade de entendimentos a respeito conceito de *policy network* que pode ser encontrado na literatura sobre o tema. A ambigüidade terminológica e a falta de acordo sobre que dimensões são mais relevantes para analisar as *policy networks* criam um emaranhado de conceitos que se confundem (ESCOBAR, 2008). Buscando organizar essa “babilônia” de definições, Borzel (1998) apresenta duas grandes correntes que utilizam o conceito de redes para análise de políticas públicas.

A primeira concepção adota esse conceito como um rótulo genérico que comporta as diferentes relações entre Estado e sociedade na intermediação de interesses para produção de políticas públicas. Nessa corrente, pressupõe-se a existência de relações de dependência de poder entre Estado e grupos de interesse. Entretanto, a tipologia adotada por esses autores varia de acordo com os critérios

escolhidos para a distinção das diferentes redes. Incluem-se nessa concepção diferentes tipos de *policy networks* como as comunidades de políticas e as *issue networks*. O presente estudo se aproxima mais dessa concepção.

A segunda corrente trata *policy network* como uma forma específica de governança que surgiu a partir fragmentação no processo das políticas públicas e da conseqüente emergência de subsistemas. A partir de então, há dependência da cooperação dos atores envolvidos, ou seja, a sociedade possui recursos relevantes para a produção das políticas públicas e o Estado depende desses recursos para o sucesso das políticas públicas. A partir dessa rede, o Estado pode mobilizar recursos em situações em que esses recursos estão dispersos entre atores públicos e privados. De acordo com essa concepção, as redes de governança seriam uma forma de responder aos problemas de eficácia das políticas públicas. Apesar de diferentes, essas duas concepções não são excludentes e, muitas vezes, são utilizadas de maneira complementar.

Heclo (1978) introduz a idéia de *policy network*, a partir do conceito de *issue network*. Esse conceito foi elaborado em oposição ao modelo do triângulo de ferro, predominante na análise de políticas públicas estadunidense dos anos 50 e 60. Os pesquisadores da época usavam a metáfora do triângulo de ferro para descrever a relação entre comitês legislativos, burocracias do executivo e grupos de interesse, e destacar o papel chave desses atores na produção das políticas públicas. Outros atores, inclusive dos poderes legislativo e executivo, pouco se envolviam no processo, seja por falta de interesse ou por terem sido excluídos do processo pelos atores dominantes. O subsistema era estável e poucos atores dominavam o processo de tomada de decisão (JOHN, 1999).

Heclo (1978, p. 88) constata que o modelo do triângulo de ferro “não apenas está errado como está desastrosamente incompleto”, pois havia muito mais participantes no processo das políticas públicas do que esse modelo suportava. O autor destaca a fragmentação no sistema produção de políticas públicas nos Estados Unidos, no fim da década de 60, com a emergência de questões pós-materiais (como as reivindicações ambientais) e a prevalência de protestos e contestações que fraturaram a produção de consenso entre grupos de influência e a burocracia estatal. Com o crescimento do Estado americano nesse período, um

número maior de pessoas passa a ser afetado por políticas públicas, o que aumenta o número de interessados que querem influenciar o processo. Hecló (1978) afirma que, para isso, um número ilimitado de participantes se conecta em uma rede de relações frouxas e abertas, tornando a produção de políticas públicas complexa e, praticamente, imprevisível.

Contrastando com as *issue networks*, o conceito de comunidades de políticas diz respeito a um número pequeno e limitado de participantes que conhecem bem uns aos outros e estabelecem uma rede de relações próximas e estáveis na produção de políticas públicas. O conceito de comunidades de políticas foi desenvolvido no Reino Unido e apresenta maior adequação com o processo de produção de políticas públicas na Europa do que as *issue networks*, mais adequadas à realidade pluralista norte-americana (JOHN, 1999).

Comunidades de políticas agregam diferentes tipos de atores, não respeitando a tradicional divisão entre atores do Estado, da sociedade civil e de mercado. Podem fazer parte das comunidades de políticas: acadêmicos, profissionais e grupos de interesses, que se conectam com setores do governo, sejam burocratas do setor ou políticos eleitos (CÔRTEZ, 2007). Com a produção de políticas públicas sendo feita de maneira setorializada, as comunidades de políticas possuem o importante recurso da *expertise*, ou seja, um conhecimento especializado da área para qual as políticas são elaboradas (CÔRTEZ, 2009).

As comunidades de políticas têm em seu cerne a idéia de estabilidade de relações e de membros (RICHARDSON, 2000). Jordan (1990) ressalta esse aspecto e acrescenta a importância do compartilhamento de visões e valores como característica necessária para a constituição e manutenção de uma comunidade política. Além disso, o compartilhamento de visões e valores auxilia no fortalecimento da coesão entre seus membros, o que diferencia as comunidades de políticas de outras formas de *policy networks*. Dudley (2003) afirma que o compartilhamento de idéias é “a cola que mantém a comunidade unida”.

Boa parte do debate sobre *policy network* consiste em diferenciar as comunidades de políticas das *issue networks*. Nesse trabalho, adota-se a idéia de Rhodes de que os tipos de redes se distribuem em uma linha contínua de acordo com seu grau de integração (PARSONS, 1995). Numa ponta estão as comunidades

de políticas, com alto grau de integração e um número estável e restrito de participante. No outro extremo, estão as *issue networks*, redes mais dispersas, abertas e instáveis. Agregam-se aqui as visões de Jordan (1990) e Dudley (2003) de que o compartilhamento de crenças e valores tem influencia decisiva na estabilidade e coesão das comunidades de políticas.

Quadro 1 – Critérios para tipificação de redes

Dimensão	Comunidade de Políticas	<i>Issue Network</i>
Tipo de Interesse	Econômico/ Profissional	Existem muitos tipos e nenhum domina.
Número de Participantes	Limitado. Alguns grupos são excluídos.	Amplio
Integração		
Freqüência dos contatos	Elevada	Os contatos flutuam
Continuidade dos participantes	Elevada	Acesso variável
Compartilhamento de valores e crenças	Elevado. Os participantes compartilham valores básicos.	Existe certo acordo, mas o conflito está presente.

Fonte: Adaptado de Escobar, 2008.

1.2 IDÉIAS E SISTEMA DE CRENÇAS

A importância de aspectos cognitivos (como idéias, valores, crenças, “visões de mundo”) no processo de políticas públicas tem sido ressaltada por diversos autores (CAMPBELL, 2002; FARIA, 2003; PADAMSEE, 2009). A ênfase dada, por essas teorias, a aspectos simbólicos das políticas públicas tem por objetivo ressaltar a importância das ideologias e das “visões de mundo” para o *policy process*, e não apenas a lógica baseada nos interesses (MENICUCCI, 2010). Ao enfatizar aspectos cognitivos, não se descarta a importância dos aspectos não-cognitivos. Fatores institucionais e estruturais funcionam como constrangimento às escolhas, além de limitar amplitude das mudanças. As abordagens aqui adotadas diferem dos debates

entre as teorias materialistas e idealistas, nas quais apenas idéias ou interesses afetam as políticas públicas, negando a possibilidade da influência de ambos (CAMPBELL, 2002).

Dentre autores que salientam a importância de elementos cognitivos para as políticas públicas, destacam-se aqueles que explicam o papel da idéias nas políticas públicas a partir do modo como essas idéias são advogadas em redes e em comunidades de políticas. De acordo com essa perspectiva, para observar o impacto de uma idéia em uma política pública é necessário examinar as redes e comunidades envolvidas no processo (PARSONS, 1995). Dentre as perspectivas que enfatizam a importância de aspectos cognitivos na constituição de *policy networks* e comunidades de políticas está o modelo das coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (SKOGSTAD, 2005).

O elemento central no modelo das coalizões de defesa é a competição entre coalizões dentro de um subsistema de políticas públicas. Fazem parte de uma coalizão tanto atores governamentais como não-governamentais que se unem pelo compartilhamento do mesmo sistema de crenças e se engajam para transformar suas crenças e interesses em políticas públicas (SABATIER & WEIBLE, 2007). O modelo das coalizões de defesa pressupõe que idéias e valores socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento em relação a um subsistema de políticas públicas, formando assim uma coalizão de defesa (ARAÚJO, 2007). Sabatier entende que as políticas públicas podem ser concebidas como sistemas de crenças, ou seja, um conjunto de prioridades que são valorizadas, de premissas causais sobre como alcançá-las (teorias implícitas), e de percepções da eficácia dos instrumentos da política (MENICUCCI, 2010).

Os atores precisam de idéias para compreender quais são seus interesses e como atingi-los. Assume-se que fatores como interesses pessoais e organizacionais estão refletidos no sistema de crença dos atores sobre as políticas públicas. As crenças compreendem um conjunto de prioridades valorativas, bem como percepções referentes a relações causais importantes, seriedade dos problemas, eficácia de variadas relações institucionais etc. (ARAÚJO, 2007, p. 36).

O termo crenças é utilizado pelo modelo das coalizões de defesa para denotar todo espectro de aspectos cognitivos importantes para um determinado setor de políticas públicas. O sistema de crenças inclui não apenas crenças

relevantes a respeito de uma determinada política, mas também outros aspectos cognitivos como valores, preferências e atitudes em geral (HENRY et. al., 2010).

O sistema de crenças se estrutura em três camadas hierárquicas. No nível mais profundo, está um núcleo profundo de axiomas normativos fundamentais (*deep core beliefs*). Neste nível estão: a concepção a respeito de valores fundamentais como liberdade e igualdade, a concepção de como deve ser o Estado, como deve ser a relação entre Estado e mercado, quem deve participar da construção das decisões governamentais. A escala direita-esquerda e a preferência por um partido político operam nesse nível. O núcleo profundo é majoritariamente influenciado pela socialização primária e, conseqüentemente, muito difícil de ser modificada, sendo comparável a uma conversão religiosa (SABATIER & WEIBLE, 2007). Apesar da dificuldade em serem alteradas, crenças dessa camada têm menor influência quando se disputa um tema específico do subsistema.

O nível seguinte é o núcleo da política (*policy core beliefs*), que comporta valores e concepções relativas a um subsistema de políticas públicas de maneira ampla. Lidam com escolhas políticas fundamentais acerca dos cursos das ações em um subsistema. É provável que os atores queiram transportar suas crenças do núcleo profundo para desenvolver suas crenças no núcleo das políticas. Entretanto, nem sempre há correspondência entre os núcleos. Por exemplo, uma pessoa que tenha como preferência a livre atuação do mercado, pode, quando se trata do subsistema de meio-ambiente, reconhecer a falha do livre mercado nessa área, preferindo assim um maior intervencionismo do governo nesse subsistema. Por se tratar de escolhas políticas fundamentais acerca de um subsistema, o núcleo da política também é difícil de modificar.

No último nível, temos o núcleo de aspectos secundários, que comporta crenças que tratam, de maneira mais específica, de determinados problemas dentro de um subsistema. Por exemplo, como deve ser uma determinada política pública relativa ao subsistema, ou quais as causas de um problema em um local específico. Por se tratar de assuntos mais pontuais e com menor amplitude do que as outras camadas, as crenças secundárias requerem menos evidências para sua mudança, sendo a camada mais suscetível a transformações (SABATIER & WEIBLE, 2007).

O modelo das coalizões de defesa distingue as mudanças de grande porte das mudanças de pequeno porte, em um subsistema, analisando qual dos núcleos do sistema de crenças da coalizão de defesa dominante foi alterado. As transformações de maior escopo acontecem no núcleo da política, são menos freqüentes e causadas por fatores externos ao subsistema, como perturbações macroeconômicas ou mudanças de governo. Mudanças nos aspectos secundários são de menor porte, ocorrem com mais facilidade e se relacionam com fatores cognitivos, como o aprendizado (ARAÚJO, 2007).

O núcleo da política é apontado pelo modelo das coalizões de defesa como responsável pela estabilidade de uma coalizão. Esse núcleo será a fonte de consenso necessária para a formação de uma coalizão estável, negando a idéia de que crenças específicas, na prática, seriam mais relevantes do que crenças mais abstratas (ARAÚJO, 2007).

Quadro 2 – Estrutura do Sistema de Crenças

	Núcleo Profundo	Núcleo da Política	Aspectos Secundários
Características Definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais	Posições fundamentais na política a respeito das estratégias básicas para alcançar os valores centrais do subsistema	Decisões e informações instrumentais necessárias à implementação do núcleo da política
Abrangência	Extravasa o subsistema, atravessando todos os subsistemas de políticas públicas	Todo o subsistema	Apenas parte do subsistema
Suscetibilidade à Mudança	Muito difícil	Difícil, mas pode ocorrer se houver abalos externos ao subsistema	Moderadamente fácil; objeto da maioria das formulações administrativa e legislativa de políticas públicas
Componentes	<p>Percepções sobre aspectos essenciais da natureza humana (má / boa, egoísmo / altruísmo);</p> <p>Prioridades sobre valores fundamentais: liberdade / igualdade;</p> <p>Critérios básicos de justiça;</p> <p>Identidade sócio-cultural: étnica, religiosa, de gênero.</p>	<p>Preconceitos normativos fundamentais;</p> <p>Orientação sobre prioridades de valores básicos;</p> <p>Definição do segmento cujo bem-estar deve ser prioritariamente atendido;</p> <p>Percepção da gravidade dos problemas e suas causas básicas;</p> <p>Distribuição apropriada de autoridade entre governo e mercado no subsistema</p>	<p>Percepções sobre a gravidade de aspectos específicos dos problemas em situações específicas;</p> <p>Maioria das decisões sobre regras administrativas, alocação orçamentária e interpretação e revisões legais</p> <p>Informações sobre o desempenho de programas específicos ou instituições</p>

Fonte: Adaptado de Cerqueira, 2010.

O sistema de crenças determina de que maneira se percebe as causas de um problema, assim como a percepção de quais soluções são as mais adequadas. Esse processo influencia a seleção, o desenho e a implementação de programas

governamentais e de políticas públicas. Dessa forma, os sistemas de crenças são uma das principais variáveis explicativas do modelo das coalizões de defesa.

Henry (2011) destaca a importância dos sistemas de crenças para a formação e estruturação de *policy networks*. O autor entende as crenças e valores que formam um sistema de crenças como um fator endógeno preponderante na formação de redes. O compartilhamento de um mesmo sistema de crenças influencia na possibilidade dos atores estabelecerem entre si relações colaborativas. Henry aponta também que as similitudes ideológicas entre os participantes de uma rede são preponderantes para maior coesão e estabilidade dos laços colaborativos estabelecidos.

Em seu trabalho, Henry (2011) destaca a importância do núcleo da política como sendo o mais importante no processo de estruturação de redes por similitudes ideológicas. Apesar disso, o autor não descarta a possibilidade de relevância dos outros núcleos hierárquicos do sistema de crenças para a formação e persistência de uma rede. Matti & Sandström (2011) também testam o sistema de crenças como componente estruturante de *policy networks*. Os resultados de sua pesquisa indicaram haver grande relação entre a coesão de uma rede e o compartilhamento do núcleo da política, mas a mesma relação não foi encontrada no núcleo profundo.

Neste estudo, compreendemos que as comunidades de políticas são um tipo de *policy network* cujas características distintivas consistem em estabilidade no número de membros e nas relações estabelecidas entre esses membros. Os atores que compõe uma comunidade de políticas se aglutinam em torno de um mesmo sistema de crenças e atuam para traduzir em políticas públicas suas crenças e interesses. O compartilhamento de um mesmo sistema de crenças é um componente estruturante das comunidades de políticas, pois cumpre um importante papel no estabelecimento de laços colaborativos entre seus participantes e contribui para o fortalecimento da coesão que existe nas comunidades de políticas

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Neste capítulo será abordado o debate sobre os diferentes papéis atribuídos ao Estado dentro da produção cultural. Também será realizado um histórico do setor de políticas públicas culturais no Brasil e em Porto Alegre. Por fim, será apresentado o contexto político-institucional da administração do PT em Porto Alegre, no qual ocorreu o processo de formulação do Fumproarte.

2.1 O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO CULTURAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO À CULTURA

A pertinência da participação do Estado na produção cultural é objeto de muito debate. Alguns acreditam que o Estado deva-se ausentar da promoção da cultura, pois crêem que existem questões muito mais prioritárias para serem resolvidas pelo poder público. Outros têm posição de que é dever do Estado intervir como incentivador da produção cultural, possibilitando que expressões culturais que não se adéquam à lógica do mercado possam existir, acreditando que isso é importante para a sociedade.

As formas de atuação do Estado como financiador de produções culturais acompanham esse debate. O Estado pode assumir diferentes posturas em relação a esse tema. Ranalli (apud. OLIVIERI, 2004) elabora uma tipologia que procura elencar os diferentes formatos de atuação estatal na cultura, desde o mais liberal até o mais autoritário. Para esse autor o Estado pode ser facilitador, mecenas, arquiteto ou engenheiro. É importante esclarecer que estas são apenas categorias estaques para análise. Na realidade, esses tipos se combinam de muitas maneiras.

O Estado facilitador atua com a criação de políticas fiscais. Nessa modalidade o Estado facilita a atuação do mercado no cumprimento de um papel importante na viabilização das produções artísticas. Já o Estado mecenas procura garantir as produções culturais que não tem por objetivo o sucesso no mercado. Nesse caso o Estado dá espaço para expressões artísticas que são consideradas pelo mercado como investimento de risco por não vislumbrarem o lucro. São

financiadas produções artísticas inovadoras que, a princípio, não teriam ampla receptividade do público, mas são consideradas importantes por sua relevância estética.

O Estado arquiteto objetiva o controle mais próximo das produções culturais. Nesse caso, além de financiador, o Estado disponibiliza estruturas físicas e burocracia especializada para suas produções culturais. O caso das políticas culturais francesas é apontado como típico do Estado arquiteto.

O Estado engenheiro é aquele que detém todos os meios de produção cultural. O que pode ou não ser produzido obedece às regras rígidas do Estado, que tem controle total sobre as expressões artísticas de seu território. Esse tipo está relacionado a estados de regime totalitário e resulta em uma produção artística monolítica.

Há também aqueles que acreditam não haver a necessidade de intervenção estatal na produção cultural. É o caso das teorias neoliberais. De acordo com essa concepção, o Estado é ineficiente no financiamento cultural e deve deixar isso a cargo do mercado. Cowen (1998) ressalta outro aspecto que recomenda a não-intervenção estatal na produção cultural. Segundo o autor, haveria um conflito entre democracia e produção cultural. A democracia impor a vontade da maioria, não deixando espaço para viabilização de produções artísticas inovadoras que destoem do gosto artístico majoritário da população. Sendo assim, deve ficar a cargo da livre-iniciativa o financiamento da produção cultural, uma vez que o mercado é mais rápido e eficiente, com maior capacidade para aperfeiçoar a utilização dos recursos investidos.

Os críticos da concepção neoliberal apontam que, ao deixar sob a responsabilidade do mercado o financiamento da produção cultural, apenas obras que tenham possibilidade de aferir lucro serão financiadas. As instituições de mercado patrocinam uma obra artística visando à divulgação de sua marca, tendo como veículo a expressão artística. Essa estratégia empresarial é denominada por Olivieri (2004) de marketing cultural. Para a realização do marketing cultural, as empresas tendem a apoiar iniciativas artísticas que apresentem maior segurança em relação a seu sucesso entre o público, uma vez que a meta da empresa é atingir o maior número possível de clientes. Sendo assim, diversas formas de expressões

artísticas que não atendem a essa característica seriam inviabilizadas por falta de condições financeiras. Essas concepções entendem que é papel do Estado criar mecanismos que possibilitem a existência da variedade de expressões artísticas e que apenas o Estado é capaz de assumir a responsabilidade de fomentador e garantidor de todas as formas de produção cultural.

O estabelecimento de uma política cultural pelo Estado, que considere todas as formas de manifestação cultural, é essencial, de vez que pode evitar que se repita na circulação dos bens culturais as mesmas desigualdades sentidas no campo da economia. O Estado deve, através de suas políticas, regulamentar, estimular, fomentar e viabilizar as ações culturais, incluindo as que atendam à lógica do mercado e as que não sobrevivem no mundo do lucro, passando pelos diversos processos de criação e de participação do fazer artístico (OLIVIERI, 2004, p. 61)

Outra crítica feita à intervenção estatal como financiadora da produção cultural diz respeito ao viés político que o Estado pode imprimir na seleção de expressões culturais que serão apoiadas, possibilitando práticas clientelistas. Para evitar isso, os defensores da intervenção estatal afirmam ser fundamental o desenvolvimento de formas de controle pela sociedade civil para que a atuação do Estado seja eficiente e não-tendenciosa (OLIVIERI, 2004).

Pelo amplo espectro de manifestações culturais que podem ser apoiadas pelo Estado, é preciso distinguir os mecanismos criados para o apoio de diferentes tipos de produções artísticas. Podemos ver essa diferenciação no caso das leis de incentivo por renúncia fiscal e dos fundos de cultura. As leis de incentivos por renúncia fiscal procuram estabelecer uma parceria entre Estado e mercado. O mercado financia o projeto cultural e, em troca, recebe algum tipo de isenção fiscal. Nesse caso, a escolha de qual tipo de produção cultural receberá o apoio é feita pelas empresas, que, além da isenção fiscal, se beneficiarão com o marketing cultural propiciado pela produção. Os críticos dessa prática afirmam que, por deixar a escolha a cargo dos empresários, os apoiados por esse tipo de leis são projetos de grande popularidade que não necessitariam do apoio governamental. Além disso, os detratores dessa prática afirmam que, ao receber isenção fiscal para apoiar uma expressão artística de sua escolha e vincular sua marca a ela, possibilita ao mercado a realização propaganda de entidades privadas com o dinheiro público.

A prática dos fundos de cultura se aproxima da atuação do Estado mecenas na tipologia de Ranalli (OLIVIERI, 2004). Os fundos têm como objetivo o financiamento de expressões culturais que não se preocupam com o retorno financeiro trazido pelo produto final.

Os favoráveis aos fundos apontam que sua implementação pode suportar mais artistas, mais arte, fomentar uma produção cultural mais criativa e, por vezes, com significados mais expressivos para a comunidade em que está inserida (OLIVIERI, 2004, p.60).

Os críticos dos fundos defendem que os contribuintes de imposto têm prioridades superiores ao apoio à produção artística. Eles ainda afirmam ser injusto o contribuinte ser obrigado a financiar uma obra de arte que nem sempre agrada seu gosto pessoal.

2.2 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NO BRASIL E O CONTEXTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE FINANCIAMENTO À CULTURA NO PERÍODO DE FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE

A constituição de uma política cultural consistente no Brasil ocorreu no primeiro governo de Getúlio Vargas, especialmente com a nomeação de Gustavo Capanema para o Ministério da Educação e Saúde Pública, órgão responsável pelo setor cultural na época (RIBEIRO, 2009).³ Nesse período a cultura foi entendida como um instrumento importante para o suporte político do governo varguista, o que resultou em um significativo desenvolvimento institucional na área. Foram criados diversos institutos e agências de financiamento à cultura. Apesar da rigidez ideológica do Estado Novo, Capanema se mostrava aberto à produção de muitos artistas progressistas, dentre eles os modernistas, que agradavam o governo por exaltarem o nacionalismo e resgatarem o folclore nacional. Sendo assim, a política cultural do Estado Novo articulava ações repressivas e de censura com formulações de práticas, legislações e novas organizações culturais (RUBIM, 2007).

³ A posse de Capanema ocorreu em 1935. Sua atuação como ministro foi encerrada em 1945, com o fim do Estado Novo.

O primeiro período democrático (1945-1964) foi marcado pela quase inexistência de políticas culturais nacionais. O apoio financeiro às expressões artísticas era feito pela iniciativa de pessoas abastadas que se satisfaziam pessoalmente atuando como mecenas. O único fato marcante desse período é a constituição do Ministério da Educação e Cultura, surgido do desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (CALABRE, 2007).

A política cultural da ditadura militar brasileira (1964-1985) é caracterizada pelo enfrentamento entre governo e artistas. Em uma primeira fase, a política cultural do governo militar apelou à censura e ao apoio à setores culturais menos atuantes politicamente. Em 1966, o presidente Castelo Branco passa a discutir a elaboração de uma política nacional de cultura efetiva, o que culmina com a criação do Conselho Nacional de Cultura, órgão responsável pelo norteamto da ação governamental na área. A forte repressão dos anos de chumbo (1968-1974) cria um vazio cultural rompido apenas por expressões culturais marginais. Esse período é caracterizado pela imposição crescente de uma cultura midiática controlada e reprodutora da ideologia oficial (RUBIM, 2007). A partir da abertura no governo Geisel (1974-1979), um novo momento das políticas culturais se inicia. Nesse período, diversas agências de fomento são criadas e o investimento no setor é ampliado. Pela primeira vez, foi elaborado um Plano Nacional de Cultura, formalizando as diretrizes de políticas para área.

Com a redemocratização, é criado o Ministério da Cultura, fruto da pressão de movimentos de oposição à ditadura, dos secretários estaduais da cultura e de alguns setores artísticos e intelectuais que reivindicavam que o novo governo democrático, instalado em 1985, reconhecesse a cultura e a contemplasse com um ministério singular (RUBIM, 2007). Entretanto, o período de redemocratização tem como tônica a instabilidade na gestão das políticas culturais nacionais. Nos governos de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) ocorreram nove trocas dos responsáveis máximos⁴ pela cultura no Brasil.

⁴ Dentre esses, estão ministros e secretários de cultura, uma vez que o governo Collor extinguiu o Ministério de Cultura, que foi retomado no governo Itamar Franco.

Em 1986, surge a Lei nº. 7.505, popularmente conhecida como Lei Sarney. Essa foi a primeira lei de incentivo fiscal para cultura no Brasil. A Lei Sarney admitia a dedução de 10% do Imposto de Renda de pessoa física e 2% de pessoa jurídica, dos recursos aplicados na produção cultural, numa operação que envolvia diretamente os produtores culturais e as empresas. Essa prática representou uma ruptura radical com o modo de financiamento cultural a fundo perdido vigente no Brasil até aquele momento. Desde então, o modelo das leis de incentivo a cultura por isenção fiscal se torna vital para o financiamento cultural no Brasil. A lei Sarney representou também uma ambigüidade em relação à fase vivida pela política cultural naquele momento. Enquanto o governo federal procurava consolidar a administração cultural via Ministério da Cultura, delegava ao mercado a responsabilidade de escolher quais produções culturais seriam suportadas pela isenção fiscal.

Apesar de prever a prestação de contas, pelo produtor cultural, do emprego da verba recebida, a Lei Sarney não estabeleceu procedimentos para que fosse feito esse controle. Por isso, foi alvo de muitas críticas e suspeitas de eventuais crimes fiscais (OLIVIERI, 2004). Esse foi um dos aspectos que acarretou em sua extinção em 1990. Porém, o fator principal do fim da Lei Sarney foi o desmanche da estrutura estatal voltada para políticas públicas de cultura promovido pelo governo Collor, que levou a extinção, dentre outras instituições, do Ministério da Cultura⁵ (CALABRE, 2007). Essa atitude provocou protestos, tanto de entidades profissionais como de grandes nomes ligados à cultura. Entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos em políticas culturais. Para compensar a ausência do apoio federal, os governos estaduais e municipais passaram a procurar mecanismos para manter sua cena cultural ativa.

No fim de 1991, Sérgio Paulo Rouanet assume o comando da Secretaria Nacional de Cultura com a meta de melhorar a imagem de Fernando Collor junto às camadas intelectuais e artísticas (DURANT, 2000). Rouanet cria o Programa Nacional de Incentivo à Cultura (PRONAC), pela Lei nº. 8.313 de 23 de dezembro de

⁵ Foram extintos: a Fundação Nacional de Artes Cênicas (FUNDACEN); a Fundação do Cinema Brasileiro; a EMBRAFILME; a Fundação Nacional Pró-leitura, o Conselho Federal de Cultura o Conselho Consultivo do Sphan. A Fundação Pró-Memória e o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) foram transformados em Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural e a FUNARTE em Instituto Brasileiro de arte e Cultura – IBAC.

1991, conhecida popularmente como Lei Rouanet. A regulamentação da Lei ficou a cargo do governo Itamar Franco, que também recriou o Ministério da Cultura. Aos poucos, Lei Rouanet, foi injetando novos recursos financeiros no setor cultural, retomando a atividade estatal na área. A Lei Rouanet é um aprimoramento da Lei Sarney que procurou evitar as distorções tão criticadas na lei anterior.

No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a posse de Francisco Weffort como Ministro da Cultura, fomentou-se ainda mais a utilização da Lei Rouanet. O governo se esmerou na difusão, entre o setor cultural e potenciais empresas patrocinadoras, das vantagens da utilização dos benefícios fiscais. Com esse objetivo, passou-se a ser utilizado o *slogan*: "A cultura é um bom negócio". Dessa forma, a Lei Rouanet se consolidou como a principal fonte de financiamento de produções culturais.

Dessa forma, verificamos que, no período de formulação do Fumproarte, o contexto das políticas culturais nacionais apontava a para uma hegemonia das leis de incentivo à cultura por isenção fiscal.

Podemos afirmar que a concessão de incentivos fiscais para empresas patrocinadoras de projetos culturais passou a ser, a partir dos anos oitenta, uma escolha regular dos governantes, como forma de viabilizar as produções culturais, ou melhor, como parte de sua política cultural. (OLIVIERI, 2004, p. 73)

2.3 UM BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS CULTURAIS DE PORTO ALEGRE E O CONTEXTO MUNICIPAL DO SURGIMENTO DO FUMPROARTE

O setor de cultura municipal em Porto Alegre começa a se estruturar a partir do Serviço de Recreação Pública, que atuava desde 1926 organizando a programação cultural da Praça Alto da Bronze. Este serviço foi o embrião do setor de cultura, que em princípio pertencia a Secretaria de Educação e Assistência, criada em 1955 (RIBEIRO, 2009). Na década de sessenta, a prefeitura cria o Atelier Livre, um espaço destinado aos artistas plásticos de Porto Alegre. Nesse momento a prefeitura também era responsável pelo Auditório Araújo Vianna e pela Biblioteca Municipal de Porto Alegre.

Em 1963, a Secretaria responsável pela cultura no município tem seu nome alterado para Secretaria Municipal da Educação e Cultura⁶. Na década de setenta é criada a Divisão de Cultura, que agregou às suas responsabilidades o Teatro de Câmara. A Divisão de Cultura elaborava editais que selecionavam grupos teatrais para atuar nesse espaço. A Divisão de Cultura também atuava nos sete Centros de Comunidades mantidos pela Secretaria de Educação e Cultura.

O ano de 1978 marcou a construção do Centro Municipal de Cultura, um espaço que agregou o Atelier Livre, o Arquivo Histórico Municipal e a Biblioteca Pública. A construção desse centro evidencia o fortalecimento do setor cultural dentro da Prefeitura de Porto Alegre. Esse ano marca também o surgimento da preocupação municipal a respeito do patrimônio histórico da cidade. Em 1978 é criado um sistema de proteção ao patrimônio histórico, contendo fundo, conselho e equipe do patrimônio histórico.

Com o grande número de responsabilidades, a Divisão de Cultura da Secretaria Municipal de Educação e Cultura fica sobrecarregada. No início da década de oitenta, os funcionários dessa divisão iniciam um movimento interno para a transformação da divisão em secretaria. É nesse mesmo período que se dá início a criação do Fundo Pró-Cultura do Município (Funcultura). Pensa-se na criação desse fundo como um instrumento que possibilite driblar entraves burocráticos da administração pública e facilitar a realização de projetos culturais por parte da Prefeitura. Entretanto, nesse momento, o projeto do Funcultura não é levado adiante pelo poder municipal.

No governo de Alceu Collares (1986-1988), havia o projeto de criação de uma secretaria que comportasse todas as divisões alocadas na Secretaria de Educação e Cultura que não se relacionassem com ensino. Dessa forma, a cultura seria realocada em uma Secretaria de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Esse projeto não foi acolhido pelos servidores da Divisão de Cultura, o que impediu a concretização desse plano.

Em junho de 1987, Joaquim Felizardo assume o comando da Divisão de Cultura, com o objetivo de criar uma Fundação de Cultura no município. A escolha

⁶ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=242

da fundação também teria como finalidade escapar dos trâmites burocráticos da administração pública. Mais uma vez, os servidores demonstram-se contrários a essa medida, continuando a reivindicar uma secretaria de cultura. Os servidores alegavam que a criação de uma fundação implicaria na necessidade de se criar um quadro administrativo muito grande e a secretaria da cultura poderia funcionar como menos recursos humanos e com maior foco nas políticas culturais. Em dezembro de 1987, é aprovada a lei que cria a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), sendo regulamentada em fevereiro de 1988.

Uma vez que o projeto de fundação cultural não foi acolhido, o agora secretário de cultura Joaquim Felizardo resgata o projeto do Funcultura. O Funcultura⁷ tem finalidade de prestar apoio financeiro aos projetos e atividades culturais desenvolvidos e apoiados pela SMC, assim como a construção e manutenção de equipamentos culturais. É por esse instrumento que se garante recursos para a recém formada SMC. Muitos apontam o Funcultura como o embrião do Fumproarte.

2.4 A POLÍTICA CULTURAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) E SUA ADMINISTRAÇÃO EM PORTO ALEGRE

A gestão do PT em Porto Alegre teve início em 1989. A Secretaria Municipal da Cultura é assumida por Luiz Pilla Vares, que comandou todo o processo de formulação do Fumproarte. Apesar de estar intimamente relacionado com o sucesso do Funcultura, o desenho assumido pelo Fumproarte foi muito influenciado pela concepção petista de política cultural.

Marilena Chauí foi secretária de cultura do município de São Paulo no governo de Luiza Erundina (1989-1992) e sistematizou a concepção de política cultural presente no programa de governo petista (CHAUÍ, 1995). Segundo a autora, existem quatro modalidades na relação do Estado com a cultura no Brasil. São elas: a *liberal*, que identifica cultura e belas-artes como privilégio de uma elite

⁷ Lei Nº. 6.099, aprovada em 03 de fevereiro de 1988.

escolarizada e consumidora de produtos culturais; a do *Estado autoritário*, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil; a *populista*, que manipula uma abstração genericamente denominada *cultura popular*, entendida como produção cultural do *povo* e identificada com o pequeno artesanato e o folclore; a *neoliberal*, que identifica como cultura todas as manifestações desenvolvidas pela *mass mídia*, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura, deixando-as sob a responsabilidade de empresários culturais (CHAUÍ, 1995).

Para Chauí (1995), o PT inova ao negar as quatro modalidades de relação entre Estado e cultura e ao pensar a cultura como cidadania, de uma forma mais ampla. Contra a visão *liberal*, o partido amplia o conceito de cultura para além das belas-artes, de modo a afirmar que todos os indivíduos são seres capazes de produzir cultura. Contra a visão *autoritária*, nega-se a idéia de que o Estado deve ser produtor da cultura, diferenciando o estadismo cultural do estímulo estatal à criação cultural da sociedade. Em oposição à visão *populista*, nega-se a polarização entre cultura popular e de elite, pois tanto em uma quanto em outra pode haver expressões inovadoras e críticas como expressões conservadoras. Contra a visão *neoliberal*, o Estado deve abrir espaço para atividades culturais não submetidas aos padrões fixados pela indústria cultural, assumindo o papel na prestação de serviços culturais e no financiamento de produções culturais propostas pela sociedade.

A crítica do PT à sociedade na capitalista, na época, gerou uma oposição ao mercado cultural. Pilla Vares afirma que a política cultural deve combater a crise universal da cultura criada pela subordinação ao mercado (PILLA VARES, 1992). A luta petista contra a indústria do entretenimento influencia a opção por um fundo de incentivo à cultura, contrariando o modelo predominante de leis de incentivo à cultura por isenção fiscal. É importante salientar que essa oposição da política cultural do PT à indústria cultural alterou-se ao longo do tempo. A visão petista foi tornado-se mais flexível em relação à atuação do mercado e da indústria cultural nas políticas públicas de cultura (RIBEIRO, 2009). Prova disso é a manutenção da Lei Rouanet como principal mecanismo nacional de financiamento a cultural nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) como presidente.

Na concepção petista de política cultural da época, o Estado deveria assumir o papel de *Mecenas Moderno*. O Estado teria o dever pedagógico de despertar a consciência crítica dos trabalhadores por intermédio da cultura que, inicialmente, é negado às massas pela dominação capitalista da indústria cultural. Entretanto, essa intervenção estatal não é a de censor ou de orientador da produção. O Estado deve intervir como incentivador e promotor da cultura, vista como aspecto fundamental para a realização da cidadania, dando espaço à pluralidade. A atuação de *Mecenato Moderno* consiste no apoio e incentivo para as diversas manifestações culturais, sem a submissão do crivo do mercado (PILLA VARES, 1992).

Um aspecto marcante que caracterizou a administração petista em Porto Alegre foi a importância dada à participação popular na gestão municipal. A principal experiência participativa desse período é o Orçamento Participativo. Criado em 1989, o Orçamento Participativo é um mecanismo no qual a população define diretamente qual será a aplicação de parte do orçamento municipal. Podemos ver o reflexo disso na política cultural petista na capital. O secretário Pilla Vares (1992) afirma que tem como objetivo criar uma política cultural com a permanente intromissão ousada e aberta da própria comunidade, aprofundando o diálogo, discutindo e debatendo os caminhos da política cultural na administração do PT. É interessante observar como esse aspecto também influencia o modo como o Fumproarte é gerido, com a participação de membros eleitos pela comunidade cultural na comissão de seleção que escolhe quais projetos serão apoiados pelo fundo.

3. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE

Neste capítulo será apresentada uma descrição detalhada do desenho institucional e funcionamento do Fumproarte. Na seqüência, será analisado o processo de formulação da política e o mapeamento da comunidade de políticas que a formulou. Na terceira sessão, serão apresentadas as normas e crenças em torno das quais a comunidade de políticas que formulou o fundo se aglutinou, e de que maneira elas se estruturaram em um sistema de crenças e influenciaram o desenho institucional assumido pela política.

3.1 DESCRIÇÃO DO FUMPROARTE

O Fumproarte⁸ é um fundo vinculado à SMC de Porto Alegre, que tem por objetivo fomentar e estimular as produções artísticas e culturais do município. O fundo pode financiar produções de discos, filmes e outras formas de reprodução fonográfica; edição de obras nas áreas de letras, artes e humanidades; realização de exposições, festivais e espetáculos; e a promoção de programas, projetos, pesquisas, promoções, eventos e concursos que fomentem a produção artística porto alegreense. A escolha dos projetos que serão beneficiados ocorre por meio de concurso público.

O financiamento oferecido pelo fundo é de 80% do custo total dos projetos aprovados. O proponente deve indicar no projeto apresentado para a seleção a origem do financiamento dos 20% restantes. A dotação orçamentária do Fumproarte é a mesma do Funcultura, 3% do Fundo de Participação dos Municípios. A lei que institui o Fumproarte abre espaço também para doações e a realização de convênios com instituições públicas e privadas da área cultural.

A administração da política é de responsabilidade da gerência do fundo. Ao gerente cabe a abertura dos editais, o encaminhamento dos projetos inscritos para as devidas instâncias, o acompanhamento dos projetos aprovados, a elaboração dos contratos, a liberação dos recursos, a atualização dos dados sobre a política,

⁸ Instuído pela Lei Nº. 7.328/93 e regulamentado pelo Decreto Nº. 10.867.

divulgação das informações relativas ao funcionamento (prazos, resultados, cadastramento de entidades culturais para formação do colégio eleitoral, etc.).

A gestão e avaliação dos projetos são feitas pela Comissão de Avaliação e Seleção (CAS) e pelo Comitê Assessor. O Comitê Assessor é composto por servidores da SMC nomeados pelo secretário e tem como objetivo apresentar à CAS um parecer técnico sobre a viabilidade legal e financeira dos projetos concorrentes. Além disso, cabe ao Comitê Assessor acompanhar a execução dos projetos aprovados, avaliando se os resultados e custo propostos foram condizentes com os atingidos.

A CAS tem por objetivo definir os critérios de avaliação dos projetos e os projetos aprovados para o financiamento, além de receber e apreciar os pareceres técnicos fornecidos pelo Comitê Assessor. A CAS é composta por três membros da administração pública indicados pelo secretário de cultura (que preside ou nomeia um representante para presidir a comissão) e seis representantes do setor cultural, tendo um suplente para cada titular. O mandato dos integrantes da CAS tem duração de um ano, renovável por mais um.

Os representantes do setor cultural da CAS são eleitos por entidades culturais com reconhecida representatividade na área. Podem participar da eleição entidades culturais, sem fins lucrativos, com mais de um ano de existência. Para participar, as entidades devem se cadastrar na SMC.

É função da CAS elaborar seu próprio regulamento. Portanto, é a comissão que define como será seu funcionamento, assim como quais serão as normas e critérios para apreciação dos projetos. Por lei, as CAS deve reunir-se, no mínimo, por duas ocasiões ao ano em local e data divulgados pela imprensa e com acesso ao público, para a deliberação final de quais processos serão apoiados pelo fundo. Apesar de não haver obrigatoriedade, as primeiras comissões de avaliação e seleção (composta majoritariamente por pessoas que participaram do processo de formulação da política) realizavam todas as reuniões abertas ao público. Ainda foram desenvolvidos, por essas comissões, mecanismos que possibilitavam a defesa imediata do proponente, caso seu projeto fosse criticado. Atualmente, apenas cumpre a determinação legal das reuniões finais de seleção abertas ao público.

Para que um projeto concorra ao financiamento do Fumproarte, o proponente deve residir ou integrar uma entidade cultural com sede em Porto

Alegre. O projeto deve ter Porto Alegre como principal local de sua execução. Para que um projeto seja aprovado, é necessária a existência do Retorno de Interesse Público (RIP). Esse retorno pode assumir forma de cotas de doações (no caso de filmes, discos, livros) ou apresentações públicas. Os projetos aprovados devem prestar contas da utilização do dinheiro fornecido pelo fundo. Caso haja algum problema em relação a essa prestação de contas, o proponente pode ser multado em dez vezes o valor recebido do fundo

3.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Com o objetivo de caracterizar a comunidade de políticas que formulou o Fumproarte, compreender quais normas e crenças auxiliaram na constituição dessa comunidade e identificar de que maneira essas crenças e normas se estruturaram em um sistema de crenças, as transcrições das sete entrevistas realizadas para esta pesquisa foram analisadas com auxílio do software NVivo 7. Para isso, foram elaborados “nós” analíticos que contemplassem as diferentes dimensões e indicadores dos conceitos utilizados.

Para a caracterização da comunidade de políticas foram utilizados as seguintes dimensões e indicadores:

Quadro 3 – Dimensões e Indicadores de Comunidades de Políticas

DIMENSÕES	INDICADORES
Tipo de Participantes	
Número de Participantes	Número de participantes nas reuniões
	Amostragem “bola de neve”
Integração	Frequência nas reuniões
	Continuidade na participação
Tipos de Interesses	Vantagens ou desvantagens pessoais com a constituição da política
Compartilhamento de crenças	Diferenças de concepções normativas entre os participantes
	Similitude de concepções normativas entre os participantes

Fonte: Entrevistas realizadas para esta pesquisa

Para identificarmos as crenças compartilhadas por essa comunidade e de que maneira essas crenças se distribuem de maneira hierárquica em um sistema de crenças foram utilizados as seguintes dimensões e indicadores:

Quadro 4 – Dimensões de Indicadores de Sistemas de Crença

DIMENSÃO	INDICADORES
Núcleo Profundo	Preferência Partidária
	Opinião sobre a relação entre Estado e mercado
Núcleo da Política	Opinião sobre grau de intervenção do Estado nas políticas culturais
	Opinião sobre a relação entre Estado e mercado nas políticas culturais
	Opinião sobre participação social nas políticas culturais
Aspectos Secundários	Opinião sobre o melhor tipo de política de financiamento à cultura
	Opinião sobre que tipo de expressões culturais deve ser financiado com auxílio do Estado
	Opinião sobre participação social na gestão das políticas de financiamento à cultura

Fonte: Entrevistas realizadas para essa pesquisa

3.3 A FORMULAÇÃO DO FUMPROARTE E A COMUNIDADE DE POLÍTICAS

A falta de apoio do governo federal às produções artísticas nacionais faz com que governos estaduais e municipais desenvolvam mecanismos de financiamento a cultural, compensando a ausência da esfera federal nessa área. É nesse momento que se cria, por iniciativa da SMC, o Fórum em Defesa da Cultura, um espaço que reunia representantes da Prefeitura e entidades que representavam as diferentes áreas da cultura de Porto Alegre⁹.

Apesar de funcionado por apenas alguns meses, o Fórum em Defesa da Cultura foi importante para a articulação entre as entidades culturais e para a organização da demanda por uma lei de incentivo à cultura. Além disso, possibilitou a abertura para uma intensa relação entre administração municipal e os profissionais da arte.

É importante salientar que a reivindicação inicial dos representantes profissionais da cultura era por uma lei de incentivo à cultura por isenção fiscal nos mesmos moldes da Lei Sarney. Essa medida seria apenas compensatória pela ausência de políticas federais de financiamento à cultura. A idéia do fundo partiu do núcleo do poder executivo, nas figuras de Tarso Genro (então vice-prefeito) e Arno Augustin (então secretário municipal da fazenda). Então, foi solicitada à coordenadora de planejamento da SMC a redação de um esboço para lei que instituiria o fundo. Com base nesse esboço, inicia-se o processo de formulação, que envolveu a comunidade artística da cidade e a Secretaria Municipal de Cultura. Foram realizadas diversas reuniões, durante o ano de 1993, para a elaboração da lei e do decreto municipal que regulamentou a política.

Essa regulamentação foi muito discutida por toda classe cultural da cidade. Em vários momentos se discutiu esse texto. Se discutiu inclusive como seria representativa e de que forma deveria ser essa comissão, como deveria ser a distribuição de verbas. Houve uma discussão muito ampla e eu me lembro

⁹ As entidades mais atuantes no cenário das políticas culturais de Porto Alegre: Associação Profissional de Técnicos Cinematográfico (APTC), Sindicato dos Artistas e Técnicos de Espetáculos de Diversões do Rio Grande do Sul (SATD), Associação dos Produtores Teatrais (APETERGS), Cooperativa dos Músicos (COOMPOR), Associação Chico Lisboa, além da Secretaria Municipal de Cultura.

de salas com muita gente fazendo essa discussão (ENTREVISTADA 6, representante cultural)

Apesar do grande número de pessoas que participavam das reuniões promovidas para formulação do Fumproarte, o número de atores-chaves para esse processo é pequeno. Através da técnica de amostragem “bola de neve”, foram identificados oito atores que protagonizaram o processo de formulação do fundo, dos quais cinco foram entrevistados para esta pesquisa. Isso indica que o número de pessoas que influenciaram significativamente o processo de formulação do Fumproarte é bastante pequeno em comparação com o número de pessoas que freqüentavam as reuniões.

Havia estabilidade na freqüência do contato entre os participantes do processo de formulação do Fumproarte. Há relatos de reuniões periódicas entre a Prefeitura e os membros da comunidade artística de Porto Alegre anteriores ao processo de formulação da política. Foi durante uma dessas reuniões que a idéia de um fundo foi apresentada por Tarso Genro aos artistas, conforme afirma Giba Assis Brasil em depoimento para D’Avila e Tomasi (1998). Portanto, o contato entre a administração municipal e as organizações culturais já existia e se intensificou durante o processo de formulação do Fumproarte.

A comunidade de políticas que formulou o Fumproarte era integrada por representantes dos profissionais das artes, membros que ocupavam cargos políticos na administração municipal e servidores da Prefeitura. Entretanto, no momento das discussões essa separação não era relevante para o processo, deixando evidente a conformação de uma articulação em rede, que não respeitava as fronteiras entre Estado, sociedade civil e mercado.

Ali não era Secretaria *versus* comunidade cultural. Eram pessoas discutindo. Algumas pessoas achavam que deveria ser de um jeito, outras achavam que não, mas eram as pessoas discutindo (ENTREVISTADA 5, servidora da SMC).

Entre a comunidade cultural de Porto Alegre, havia outros vínculos que os conectavam. O compartilhamento de um mesmo interesse profissional foi fundamental para a estruturação da demanda por uma lei de incentivo e para a constituição da comunidade de políticas que influenciou na formulação dessa lei.

Na verdade todo mundo se conhecia. Todo mundo se encontrava nos bares. Era o pessoal do cinema que encontrava o pessoal da música, que colocava música nos filmes e assim vai indo. Então, essa rede ficou muito ligada. A necessidade de um cara precisar de dinheiro pra fazer um filme era a necessidade de todo mundo. Porque daí o produtor ia trabalhar naquele filme também, o músico ia fazer trilha pra aquele filme, o figurinista, os cenógrafos que eram os mesmos de todo mundo. Isso envolvia uma comunidade inteira, então era fácil essa comunidade deixar claro o que ela necessitava. (ENTREVISTADA 3, produtora cultural)

Apesar de haver a busca do interesse profissional por parte dos trabalhadores da cultura, não havia um interesse compartilhado entre todos os membros da comunidade de políticas. Afinal, funcionários e ocupantes de cargos políticos não seriam profissionalmente beneficiados com o funcionamento de uma política de incentivo à cultura. Não se descarta aqui a possível influencia de outros interesses - como, por exemplo, o reconhecimento dado a um político pelo bom desempenho das políticas públicas gestadas em sua administração - na disposição dos demais componentes da comunidade de políticas em participar do processo. Entretanto, não estava no compartilhamento de interesses o elemento que forneceu coesão para os vínculos estabelecidos nessa comunidade de políticas.

O processo de formulação ocorreu de maneira tranqüila e sem grandes divergências em relação aos aspectos basilares da política. Isso evidencia que os integrantes da comunidade de políticas que formularam o Fumproarte compartilhavam o mesmo arcabouço normativo básico, o que acarretou em um processo de formulação sem grandes embates de concepções normativas do que devesse ser a política. A composição desse arcabouço normativo será detalhada na próxima sessão.

Tendo em vista as dimensões analíticas escolhidas para a caracterização da comunidade de políticas responsável pela formulação do Fumproarte, podemos afirmar que são essas as características básicas dessa comunidade:

Quadro 5 – Características da Comunidade de Políticas em Análise

DIMENSÕES	INDICADORES	CARACTERÍSTICAS DA COMUNIDADE DE POLÍTICA
Tipos de Participantes		Políticos que ocupavam cargos na administração municipal, servidores da SMC e representantes da comunidade cultural
Número de Participantes	Número de participantes nas reuniões	O número de participantes nas reuniões era grande. Entretanto, conforme o indicado pela amostragem “bola de neve”, os atores que realmente interferiram no processo foram poucos.
	Amostragem “bola de neve”	
Integração	Freqüência nas reuniões	Havia regularidade nas reuniões entre prefeitura e representantes culturais antes do processo. Não houve indícios de que os integrantes da comunidade de políticas tenham abandonado o processo de formulação. Muitos deles continuaram a atuar na política durante sua implementação.
	Continuidade na participação	
Tipos de Interesses	Vantagens ou desvantagens pessoais com a constituição da política	Não havia o compartilhamento de interesses comuns a todos. Apenas os representantes da comunidade compartilhavam o interesse profissional.
Compartilhamento de crenças	Diferenças de concepções normativas entre os participantes	O processo de formulação do Fumproarte, apesar do grande número de reuniões, teve pouco conflito, pois os integrantes da comunidade de políticas compartilhavam o mesmo quadro normativo
	Similitude de concepções normativas entre os participantes	

Fonte: Entrevistas realizadas para esta pesquisa

3.4 SISTEMA DE CRENÇAS E O DESENHO INSTITUCIONAL DO FUMPROARTE

A comunidade de políticas que formulou o Fumproarte aglutinava-se em torno de um conjunto compartilhado de normas e crenças a respeito das políticas culturais, estruturadas em um sistema de crenças, que deram coesão a essa comunidade. Esse sistema de crenças tem como seu principal embasamento a visão petista de políticas culturais.

No núcleo profundo do sistema de crenças encontramos grandes similaridades entre os atores. O compartilhamento de uma mesma preferência partidária, no caso preferência pelo PT, foi encontrado entre os representantes culturais e os administradores da prefeitura vinculadas ao PT. É importante ressaltar que, apesar da simpatia pela administração do PT, os representantes afirmavam que eles e suas instituições não estavam vinculados ao partido. Porém, a preferência partidária não era unânime na comunidade de políticas. Dentre os servidores da SMC, encontravam-se pessoas que não compartilhavam dessa preferência. Esse fato não foi empecilho para a existência de afinidade no núcleo das políticas.

Outro aspecto importante do núcleo profundo do sistema de crença dessa comunidade de políticas está na relação entre Estado e mercado. Esta é a principal razão para a escolha do formato de fundo. De acordo com a concepção petista, seguida pelos outros membros da comunidade, não era correto o Estado disponibilizar dinheiro público (através de isenções fiscais) para que o mercado comandasse as escolhas do que seria feito com esse dinheiro. Nesse caso, uma crença que compões o núcleo profundo de concepções normativas básicas influencia as crenças secundárias, como a preferência por um tipo de política específica dentro do subsistema de cultura.

É no núcleo da política que estão às principais crenças e normas que são compartilhadas pela totalidade dos membros da comunidade de políticas que formulou o Fumproarte, dando coesão a essa comunidade. A principal delas é a crença na importância de intervenção estatal como financiador da cultura. O Estado deve apoiar todas as formas de expressão cultural, principalmente aquelas de pequeno porte e com pouca possibilidade de prosperarem no mercado. É a partir dessa concepção que se optou por um fundo em detrimento a uma lei de incentivo

por isenção fiscal. A opção por um fundo embasou-se na possibilidade de financiar a produção local sem depender da captação do dinheiro em entidades de mercado, podendo, dessa forma, escapar da “crise da cultura propiciada pela produção da indústria cultural”, tão criticada pelo secretário municipal da cultura da época, Pilla Varres (1992).

Outra crença relevante da concepção da política cultural petista inserida no sistema de crenças da comunidade de políticas em análise, é a importância da participação da sociedade civil na formulação das políticas culturais. Essa é uma das correspondências entre o núcleo profundo e o núcleo da política: no núcleo profundo, encontra-se a crença de que é importante a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas em geral; já no núcleo da política encontramos a idéia de que as políticas culturais devem contar com a participação da sociedade civil para garantir pluralidade, evitando práticas clientelistas e o direcionamento das produções culturais pelo governo.

A identificação do núcleo da política como a camada que contém as principais crenças compartilhadas pela comunidade corrobora com os estudos de Henry (2011) e Matti & Sandstrom (2011), que afirmam que o núcleo da política é o mais importante na estruturação de *policy network*. Todavia, esses estudos indicam pouca relevância do conjunto de crenças do núcleo profundo de axiomas fundamentais. No caso do sistema de crenças da comunidade de políticas que formulou o Fumproarte, a maioria das crenças do núcleo da política e dos aspectos secundários encontrava correspondência com os axiomas fundamentais do núcleo profundo, com exceção da preferência partidária.

O núcleo de aspectos secundários, formado por crenças a respeito das políticas de financiamento à cultura, compõem-se a partir da transposição do núcleo das políticas para o nível operacional de uma política específica. A preferência por um mecanismo de financiamento no formato de fundo ao invés de leis de incentivo por isenção fiscal se relaciona com crença de que o mercado não deva ser o meio de seleção de expressões artísticas que receberão o apoio. Relaciona-se também com a crença do núcleo profundo de que o Estado deve intervir com políticas públicas, não deixando a sociedade ser regulada pela livre iniciativa.

Outra crença relevante que favoreceu a formulação de uma política cultural de financiamento em forma de fundo é que, nesse formato, o artista tem o dinheiro garantido. Diferente das leis de incentivo por isenção fiscal, na qual o artista recebe o benefício, mas necessita encontrar um investidor que aceite financiar seu projeto em troca da isenção fiscal. A idéia do “dinheiro na mão do artista” relaciona-se com os interesses profissionais dos representantes da comunidade cultural que integraram a comunidade de políticas que formulou o Fumproarte.

A opção por um arranjo institucional que permitisse a participação majoritária dos representantes culturais, como é na Comissão de Avaliação e Seleção (CAS) do Fumproarte, é mais uma das crenças que vêm do núcleo profundo, com a crença fundamental de que a participação social é importante para o processo das políticas públicas, passa pelo núcleo da política, com a crença de que é importante a participação da comunidade cultural na formulação de políticas culturais, e chega no núcleo de aspectos secundário, sendo operacionalizado no arranjo da CAS.

A participação no Fumproarte não se limita à CAS. Até o ano de 2009, todas as reuniões para seleção dos projetos eram abertas e possibilitavam a participação do proponente na defesa de seu projeto. Esse aspecto reforça a crença na importância da participação compartilhada pelos integrantes da comunidade de políticas que formulou o Fumproarte. Apesar disso, a obrigatoriedade de reuniões abertas não está presente na lei que instituiu a política. De acordo com a legislação, apenas as reuniões de seleção final devem ser abertas ao público. A opção pela realização de todas as reuniões abertas foi da primeira CAS, composta em sua maioria por integrantes da comunidade de políticas que formulou o fundo e que seguiu como “tradição” da política. Essa prática foi encerrada em 2010, com a informatização do sistema de avaliação do Fumproarte.

O Retorno de Interesse Público presente na lei do Fumproarte evidencia uma visão sobre a contrapartida que o artista deve oferecer ao Estado por ter recebido o apoio financeiro. O retorno de interesse social não é apenas a realização da obras. É preciso disponibilizar uma cota dessa produção (ingressos para espetáculo, livros, CDs, etc.) para a comercialização da Prefeitura por um preço acessível para a população. Ou seja, não basta o artista realizar a sua obra, é

preciso que esta obra esteja acessível à maioria da população, uma vez que foi financiada com o dinheiro dos tributos pagos pelos cidadãos.

É consenso a predominância do poder executivo no processo político brasileiro (MOYA, 2005). Page (2006), ao analisar o contraste entre o ambiente pluralista estadunidense e os países com a predominância do executivo, destaca que o predomínio do poder executivo nesses países não significa que grupos de interesse não possam exercer influência, mas para isso é necessário o convencimento do núcleo do poder executivo. A partir da semelhança entre a concepção de política cultural do PT e o núcleo da política da comunidade de políticas que formulou o Fumproarte, corrobora-se com a hipótese de que a possibilidade de uma comunidade de políticas exercer influência no processo de formulação de uma política pública aumenta caso essa comunidade seja integrada por membros do núcleo do poder executivo e que, por consequência, compartilhem o mesmo arcabouço normativo desse núcleo.

O quadro a seguir sistematiza as principais normas e crenças que constituíam o sistema de crenças da comunidade de políticas responsável pela formulação do Fumproarte:

Quadro 6 – Sistema de crenças da comunidade de políticas que formulou o Fumproarte

Camadas do Sistema de Crenças	Crenças
Núcleo Profundo	<ul style="list-style-type: none"> - Preferência partidária pelo PT é compartilhada pela maioria da comunidade, com exceção de alguns servidores da SMC - O Estado não deve delegar ao mercado o direcionamento do que será feito com o dinheiro público - A formulação e gestão das políticas públicas devem contar com a participação da sociedade civil, como forma de democratizar a decisão e fiscalizar a atuação estatal
Núcleo da Política (Subsistema de políticas culturais)	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado deve intervir como financiador de expressões artísticas, não deixando apenas a cargo do mercado essa função. - O Estado deve dar preferência à promoção de expressões artísticas que não teriam espaço caso dependessem da indústria cultural para sua realização - As políticas culturais devem contar com a participação da comunidade cultural, evitando assim práticas clientelistas e o direcionamento da produção artística pelo Estado.
Núcleo de Aspectos Secundários (políticas de financiamento à cultura)	<ul style="list-style-type: none"> - O formato de fundo é superior as leis de incentivo à cultura por isenção fiscal, pois não delega ao mercado a escolha de quais produções artísticas serão beneficiadas. - A administração desse fundo deve contar com a participação da comunidade cultural, evitando o mau uso do dinheiro público. - As reuniões para seleção dos projetos beneficiados devem ser abertas, dando maior transparência ao processo. - Como contrapartida ao apoio recebido, o artista deve oferecer cotas de seu trabalho ao Estado, com o objetivo de democratizar o acesso às obras realizadas com o dinheiro público.

Fonte: Entrevistas realizadas para esta pesquisa

CONCLUSÕES

O Fumproarte é considerado uma política pública inovadora tanto em seu formato como em sua forma de gestão. Em uma época de domínio absoluto das leis de incentivo à cultura por isenção fiscal, a opção de financiamento direto a fundo perdido não era vislumbrada em nenhum outro local do país. A gestão através de uma comissão mista composta por representantes estatais e representantes da comunidade cultural também significou uma novidade no modo de gerir políticas culturais. A constituição e consolidação de um formato alternativo de política de incentivo à cultura fizeram, do Fumproarte, modelo para a construção de políticas semelhantes em outras cidades.

Apesar de existirem outras políticas cujo desenho institucional se assemelhava ao Fumproarte, a administração municipal e a comunidade cultural de Porto Alegre não tinham conhecimento de sua existência. Portanto, essas políticas não serviram como base para a formulação do fundo. O desenho institucional inovador assumido pela política é fruto do intenso processo de discussão entre Prefeitura e representantes culturais, que caracterizou a formulação dessa política.

Nesse processo de formulação se constituiu uma comunidade de políticas que compartilhava o mesmo sistema de crenças a respeito das políticas culturais. Muito desse sistema de crenças é encontrado nas diretrizes das políticas culturais petistas. Esse quadro normativo foi fundamental para formulação de uma política inovadora e que contrariou a tendência das políticas de financiamento à cultura de sua época. É a partir desse conjunto de crenças e normas que se estrutura o desenho institucional peculiar do Fumprarte.

Sendo assim, foi confirmada a hipótese de que normas, valores e crenças, distribuídas em sistema de crenças, em torno do qual se reúne uma comunidade de políticas, influenciam o desenho institucional da política pública formulada por essa comunidade de políticas. O desenho institucional do Fumproarte, que contrariava a tendência da época, assumiu essa forma, pois refletiu elementos do sistema de crenças da comunidade de políticas que o formulou.

Por se tratar de um fenômeno ocorrido em 1993, a comunidade de políticas se desfez com o tempo. Porém, foi possível identificar alterações de alguns componentes do sistema de crenças de seus integrantes. A principal delas está, hoje, na ausência de oposição às leis de incentivo à cultura por isenção fiscal. A existência desse tipo de lei combinada com a existência dos fundos passou a ser vista como complementar. O Estado deve desenvolver diferentes mecanismos para que os diferentes tipos de produção cultural, convenientes ou não ao mercado, recebam algum tipo de apoio. É interessante observar que essa alteração ocorreu de maneira homogênea dentre os entrevistados, mantendo o compartilhamento de uma mesma crença.

Mesmo com término da administração petista em Porto Alegre, o Fumproarte foi mantido com o formato original. Entretanto, a partir de 2010 ocorreram mudanças significativas no modo de gestão da política, o que desagradou parte dos membros da comunidade de políticas que o formulou. Apenas as reuniões finais são públicas (conforme previsto em lei), contrariando a “tradição” estabelecida no início da política de que todas as reuniões deveriam ser abertas. Segundo alguns integrantes da comunidade de políticas que formulou o fundo, essa é uma medida que prejudica a transparência no processo de seleção. Outra modificação implantada foi a realização de um edital por ano, ao invés de dois como ocorria desde o início da política. Essa mudança desagradou alguns membros da comunidade de políticas em análise, pois represa a demanda por incentivos em um único momento do ano. Dessa forma um projeto que é reprovado pela CAS tem de esperar um ano por uma nova chance.

Essas modificações, acompanhadas por uma previsão de diminuição de 25% da verba destinada ao Fumproarte no orçamento de 2012, foram veementemente reprovados pela maioria dos entrevistados que compunham a comunidade de políticas. Em setembro de 2011, foi organizado pelo SATED-RS (entidade que participou da formulação do Fumproarte) um protesto para reivindicar mais verbas para o fundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Suely de. *Coalizão de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas*. Dissertação- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Martins Fontes: São Paulo. 1982
- BORZEL, Tanja. Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, v.76, p 253-273, 2008.
- CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectiva. *III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 2007
- CAMPBELL, John. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review Sociology* v. 28, p. 21-38, 2002.
- CERQUEIRA, Kléber. *As Propostas de Política Econômica do PT entre 1989 e 2006: Um Exame sob o Referencial Teórico das Coalizões de Defesa*. Dissertação – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura Política e Política Cultural. *Estudos Avançados*, v.23, n.9, 1995.
- D'ÁVILA, Fátima & TOMASI, Elisabete. *Fumproarte 5 anos*. Secretaria Municipal de Cultura: Porto Alegre, 1998.
- CÔRTEZ, Soraya. Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; & MARQUES, E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- CÔRTEZ, Soraya. *Participação e Saúde no Brasil*. Fiocruz: Rio de Janeiro. 2009.
- COWEN, Tyler. *In praise of commercial culture*. Harvard University Press: Londres, 1998.

DUDLEY, Geoffrey. Ideas, Bargaining and Flexible Policy Communities: Policy Change and The Oxford Transport Strategy. *Public Administration*, v. 81, n. 3, p 433-458, 2003.

DURANT, José Carlos. Política e Gestão Cultural nos USA e Europa. Relatório de Pesquisa n. 13, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

ELIAS, Norbert. O Processo Civilizador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

ESCOBAR, Cecília. *Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família*. Dissertação – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, v.18, n.51, p.21-29, 2003.

HECLO, Hugh. Issue Networks and The Executive Establishment. In: KING, A. (ed.), *The New American Political System*. American Enterprise Institute for Public Policy Research: Washington. 1978.

HENRY, Adam Douglas; LUBELL, Mark & McCOY, Michael. Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.21, n. 3, 2010

HENRY, Adam Douglas. Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. *Policy Studies Journal*, v.39, n.3, 2011

JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Pinter: Londres, 1999.

JORDAN, Grant. Sub-Governments, Policy Communities and Network: Refilling the Old Bottles?. *Journal of Theoretical Politics* v. 2, n. 3, p 319 – 338, 1990

MATTI, Simon & SANDSTRÖM, Annica. The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal*, v.39, n.3, 2011.

- MENICUCCI, Telma. Construção de Agendas e Inovações Institucionais: Análise Comparativa da Reforma Sanitária e da Reforma Urbana. *Estudos de Sociologia*, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.
- MOYA, M. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005
- OLIVIERI, Cristiane. *Cultura neoliberal: leis de incentive como política pública de cultura*. Escrituras Editora: São Paulo, 2004.
- PADAMSEE, Tasleem. Culture in Connection: Re-Contextualizing Ideational Processes in the Analysis of Policy Development. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, v. 16, n. 4, p 413-445, 2009.
- PAGE, Edward. C. The Origins of Policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; & GOODIN, E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2006.
- PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar: Massachusetts, 1995.
- PILLA VARES, Luiz. Por uma Política Cultural Democrática. In: CANDIDO, C. & SCHÜLLER, F.L. *Política Cultural*. Secretaria Municipal da Cultura: Porto Alegre. 1992.
- RHODES, R.A.W. Policy Network Analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; & GOODIN, E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2006.
- RIBEIRO, Denise. *Políticas Culturais Públicas para as Artes Visuais: O caso Fumproarte em Porto Alegre*. 2009. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- RICHARDSON, Jeremy. Government, Interest Groups and Policy Change. *Political Studies* v. 48, p 1006 – 2025, 2000.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, n. 13, 2007.

SABATIER, Paul. A. & WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (ed.), *Theories of the policy process*. Westview Press: Boulder. 2007.

SANTI, Álvaro (org.). *Fumproarte 15 anos*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 2010.

SILVA, Marcelo. K. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.), *Democracia Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos. 2007

SKOGSTAD, Grace. Policy Network and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, 2005.

WEBER, Max. The social psychology of the world religions. In: GERTH, H. & MILLS C.W (Ed.). *From Max Weber: Essay in Sociology*. New York: Oxford University Press. 1946.