

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BEATRIZ MATTA

O MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE CULTURA EM SÃO PAULO
potencialidades e fragilidades após sua implantação

2013

BEATIZ MATTA

O MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE CULTURA EM SÃO PAULO
potencialidades e fragilidades após sua implantação

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:

Transformação do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto
Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2013

BEATRIZ MATTA

O MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE CULTURA EM SÃO PAULO
potencialidades e fragilidades após sua implantação

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:

Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data da aprovação:

___/___/_____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro

Pacheco (Orientador)

FGV - EAESP

Profa. Dra. Cibele Franzese

FGV – EAESP

Prof. Dr. Martin Grossmann

USP - ECA

Matta, Beatriz

O Modelo de Organização Social de Cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação / Beatriz Matta. - 2013.
165 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 2. Administração pública - São Paulo (Estado). 3. Estrutura social. 4. Política cultural. 5. São Paulo (Estado). Secretaria da Cultura. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.1)

Às matriarcas: minha mãe Elizabeth e minha tia Jane,
ao meu marido Carlos e ao pequeno Vito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Regina Pacheco pela primorosa orientação, pela compreensão irrestrita e, especialmente, por me ensinar os caminhos da pesquisa.

Ao Prof. Martin Grossmann pelas valiosas conversas e por sua paciência em momentos de dúvidas, incertezas e inseguranças. À Profa. Cibele Franzese pela discussão acalorada durante a qualificação.

À minha família pelo apoio incondicional – Elizabeth, Jane, minhas irmãs - Priscila e Gisela, minhas sobrinhas - Ana Clara e Lia. Ao meu querido Carlos pela imprescindível ajuda e ao Vito, pela paciência em me esperar.

Aos muitos amigos que ajudaram desde o início: Karin Faria, Dirceu Rodrigues, Celso Albuquerque, Lorenzo Mammi, Flávio Alcoforado, Cássio Ignez, Márcia Darrigo, Wagner Santana, Regina Faria, Sueli Galhardo, Fernanda Steinmann, Adriana Francisco e muitos outros.

À coordenadora Marta Farah pelo empenho, à Gisele Taschner pelas conversas, ao Fernando Abrucio pelo encorajamento e à Marta Andrade pela ajuda de sempre. Aos solícitos amigos da FGV pela parceria.

Aos entrevistados pelo tempo despendido e pelas conversas esclarecedoras.

A todos os amigos e parceiros da Secretaria de Cultura sem os quais os caminhos trilhados teriam sido mais difíceis.

À GV Pesquisa e ao CNPq.

RESUMO

Neste trabalho são abordadas as potencialidades e fragilidades do modelo de Organização Social no setor cultural, tendo em vista a experiência de implementação do modelo pelo Governo do Estado de São Paulo.

A análise é realizada com base nos parâmetros - autonomia, gestão e a inter-relação entre formulação e implementação da política, construídos a partir da literatura sobre o tema e aplicados a três casos selecionados. Sendo as OS um modelo de gestão que envolve a relação entre governo e organização não governamental, é analisado o grau de interferência desses parâmetros na própria Secretaria de Cultura e nos casos selecionados, buscando identificar de que modo influenciam no desempenho das Organizações Sociais e na implementação da política pública de cultura.

Ainda que os parâmetros definidos previamente e as características encontradas ao longo do estudo afetem a implementação da política e a implantação do modelo de maneiras distintas, é possível concluir que o modelo caminha para a consolidação, embora continue a necessitar de atenção de ambas as partes, em especial por parte do governo.

Palavras-chave: Organização Social, Cultura, Implementação de Política Pública, Gestão Pública, Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This study examines the strengths and weaknesses of the *Organização Social* model in the cultural sector from the experience of its implementation by the government of the state of São Paulo.

The analysis is carried out with parameters - autonomy, management and interrelationship between policy formulation and implementation derived from the literature on the subject and applied to three selected cases. As a management model that involves the relationship between government and non-governmental organization, the degree of interference of these parameters in the State Department of Culture and in selected cases is analyzed with the aim of identifying how they affect the performance of *Organização Social* and the implementation of public culture policies.

Even though previously defined parameters and features throughout this study affect policy implementation and the deployment of the model in different ways, it can be concluded that the model moves towards consolidation, although it still requires special attention from both parties, especially the government.

Keywords: *Organização Social*, Quango, Culture, Implementation of public policy, Public management, São Paulo State Department of Culture.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Descrição das entrevistas realizadas

QUADRO 2 – Categorias utilizadas para roteiro e análise das entrevistas

QUADRO 3 – Perfil dos Coordenadores da SEC

QUADRO 4 – Mudanças de OS/Projeto

QUADRO 5 – Transparência

QUADRO 6 - Estratégias de Avaliação

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACTJ	Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim
AAPE	Associação de Amigos da Pinacoteca do Estado de São Paulo
AAPG	Associação dos Amigos do Projeto Guri
AD	Administração Direta
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALB	Arm`s Length Bodies
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
APAA	Associação Paulista dos Amigos da Arte
APAC	Associação Pinacoteca Arte e Cultura
APEOESP	Associação dos Profissionais da Osesp
ASSAOC	Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo
CD	Compact Disc
CEU	Centro Educacional Unificado
CG	Contrato de Gestão
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COA	Conselho de Orientação Artística
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
DCMS	Department for Culture Media and Sport
EMES	Escola de Música do Estado de São Paulo – Tom Jobim
EPP	Equipamento, Programa e Projeto
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
ICI	Instituto Cultural Itaú
LC	Lei Complementar
MAC	Museu de Arte Contemporânea
MAM	Museu de Arte Moderna

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado
MASP	Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MINC	Ministério da Cultura
MIS	Museu da Imagem e do Som
MOMA	Modern Art Museum (NYC)
MP	Medida Provisória
MPT	Ministério Público do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIC	Observatório Itaú Cultural
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSESP	Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PPA	Plano Plurianual
PROAC	Programa de Ação Cultural
PT	Plano de Trabalho
QUANGO	Quasi Non-Governmental Organization
SEC	Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda de São Paulo
SES	Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo
SGP	Secretaria da Gestão Pública de São Paulo
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UFC	Unidade de Formação Cultural
UFDPC	Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural
UG	Unidade Gestora da Secretaria de Estado de Cultura de São Paulo
UPPM	Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico

SUMÁRIO

1	OBJETO DE ESTUDO	13
1.1	Apresentação	13
1.2	Delimitação do Tema	16
1.2.1	Justificativa	16
1.2.2	Objetivos da pesquisa	19
1.3	Recorte e condução da pesquisa	25
1.3.1	Casos Selecionados	25
1.3.2	Metodologia	36
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA	41
2.1	Panorama cultural em São Paulo	41
2.2	O modelo de Organização Social	46
2.2.1	A discussão dos <i>quangos</i> no Reino Unido	50
2.3	A criação do modelo em São Paulo	53
2.4	A implantação do modelo na área cultural	56
2.5	O estado atual da implementação do modelo	60
3	A SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL	66
3.1	Estrutura e funcionamento da Secretaria	66
3.2	Formulação da política	75
3.3	Qualificação, seleção e cenário atual das Organizações Sociais	80
4	CASOS SELECIONADOS: ORGANIZAÇÕES CONSOLIDADAS, GRANDES PROJETOS	85
4.1	Gestão	85
4.1.1	Heterogeneidade entre as Organizações Sociais	96
4.2	Autonomia	101
4.3	Implementação da política	107

5	A INTERAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL	115
5.1	Elaboração, negociação e monitoramento do contrato de gestão	115
5.2	Monitoramento e avaliação	124
5.3	Relacionamentos, conflitos e pendências	130
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS	152
	APÊNDICES	161

1 OBJETO DE ESTUDO

1.1 Apresentação

O modelo de Organização Social (OS) foi implantado pelo Governo do Estado de São Paulo para a área cultural a partir do ano de 2004, e, atualmente, passa por um processo de consolidação. A qualificação denominada Organização Social é atribuída pelo governo a uma instituição privada sem fins lucrativos que lhe permite firmar parceria para a provisão de serviços públicos, proposta inicialmente no contexto de reformas iniciadas, em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), na Administração Pública Federal, inspirada nos *quangos*¹ ingleses.

Tomando como objeto empírico a experiência do Governo do Estado de São Paulo, neste trabalho são abordadas as potencialidades e fragilidades no estágio atual da adoção do modelo de Organização Social, na área da cultura. Não se pretende focar a formulação da política cultural, mas sim a sua implementação e, por meio de parâmetros construídos previamente, averiguar como se dá o processo de formulação e implementação da política cultural. Sendo um modelo de gestão que envolve governo e organização não governamental, qualificada como OS, a análise se efetiva na Secretaria de Estado da Cultura (SEC) e nos múltiplos casos selecionados.

Poucas são as pesquisas que, de forma explícita, procuram ilustrar o funcionamento das políticas de cultura e do modelo das OS, buscando variáveis explicativas para o conjunto de fatores. Tampouco há estudos que indiquem especificamente quais os fatores críticos que influenciam em seu desempenho e em que medida isso ocorre. Ou seja, faltam análises sobre o modelo de Organização Social, em especial na área da cultura, lacuna onde esse trabalho se inscreve.

A experiência dos *quangos*, que surge no Reino Unido no âmbito das reformas ocorridas nas últimas três décadas, vem sofrendo reformulações constantes e, ainda assim, enfrenta problemas similares aos detectados hoje no modelo das OS, implantado pelo

1

Quasi Non-Governmental Organization (quango), nome popularmente conhecido dos *Arm's Length Bodies* (ALB), termo utilizado pelo *Institute for Government* para designar uma vasta gama de diferentes tipos de "bodies".

Governo do Estado de São Paulo.

Quando o novo Governo de Coalizão² assumiu o poder no Reino Unido, os *Arm's Length Bodies* (ALB)³, genérica e popularmente conhecidos como *quangos*, foram questionados e reavaliados, sofrendo cortes e adequações. À época, dois principais focos de tensão foram apontados pelo público e pela mídia: práticas ineficientes e *accountability*⁴ questionada, indicando uma crise de legitimidade (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010). Em resposta, para que ministros pudessem delegar poder aos órgãos independentes, foi proposta a implantação de um teste cuja intenção é a de mensurar se a execução da política pública deve estar sujeita à influência política: caso não deva, o ministro tem o direito de manter a execução da política governamental nos ALB. As três áreas específicas pelas quais se poderiam garantir que as ações, as decisões ou a execução de serviços sejam isoladas da influência política⁵ são: o nível da função técnica existente na execução da política, a imparcialidade política exigida e a necessidade de agir de forma independente, mas com transparência.

Apesar das críticas sobre a ausência de transparência nos critérios e a falta de sucesso da ação, esse quadro ilustra os temas relevantes que foram apontados pelo governo e pela sociedade civil, levantando questões que ainda seguem em xeque no modelo inglês. Nas variadas pesquisas e análises atuais encontradas sobre o tema, alguns dos assuntos em pauta servem para apontar caminhos para este trabalho.

Dentre eles, a análise desta pesquisa baseada nos seguintes elementos – a autonomia frente as OS em relação ao governo; a gestão entendida como capacidade e ao mesmo tempo estilo gerencial das OS por um lado, por outro, a cultura gerencial interna na SEC e a habilidade em exercer a coordenação dos contratos de gestão; e ainda a identificação das principais questões que afetam o bom desempenho da implementação da política no processo

²

O Governo de Coalizão, composto pelo partido Conservador e pelo partido Liberal, assumiu o poder no Reino Unido em 11 de maio de 2010.

³

"We use the term 'arm's length bodies' (ALBs) to refer to organisations that are part of the state but do not operate within traditional departmental structures. In theory, all ALBs operate with somewhat greater freedom from direct ministerial control than government departments." (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010 p. 16)

⁴

Para detalhes sobre *accountability*, consultar Hironobu (2003).

⁵

http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/07/David_Cameron_People_Power_-_Reforming_Quangos.aspx Acesso em: 17 fev 2011.

que se dá entre a formulação e a implementação. Pretende-se com isso identificar o nível de interferência desses elementos estabelecidos previamente no desempenho das OS na área cultural, a partir de três casos selecionados, considerados casos similares por serem OS e projetos bem sucedidos e consolidados. Cada OS é ligada a uma das três principais coordenadorias da secretaria, parte do objeto de estudo. Conclui-se que esta dinâmica utilizada é a melhor forma para explicar a organização das relações entre SEC e OS.

Os casos selecionados para este estudo são a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Pinacoteca do Estado de São Paulo, o Projeto Guri Santa Marcelina e suas respectivas OS. Em cada caso serão analisadas as características que afetam o desempenho das OS e da implementação da política pública de cultura, assim como do próprio modelo, seguindo objetivos específicos que pretendem detectar quais parâmetros e efeitos são peculiares ao modelo, quais interferem diretamente no desempenho das OS e como isso ocorre focando sempre o estágio atual do modelo, dentro da Secretaria de Cultura.

Essa dissertação está estruturada em cinco capítulos acrescida das considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado de *objeto de estudo* – do qual faz parte esta apresentação – delimita o tema de estudo, expõe uma justificativa para a pesquisa, assim como seus objetivos e os três elementos de análise que orientam o trabalho. Há ainda a apresentação dos casos selecionados, além da metodologia utilizada.

No segundo capítulo, é feita uma contextualização da pesquisa, subdividida em cinco tópicos. O primeiro traça um panorama cultural de São Paulo nos anos 1990 e início de 2000 – período em que surgia a ideia do modelo no estado, até o período inicial da sua implantação na SEC; o segundo aborda o modelo de Organização Social, sua criação no governo federal e principais fatores, contendo a discussão dos *quangos*, no Reino Unido, por ser a inspiração do modelo no Brasil; o terceiro discute a criação do modelo em São Paulo; o quarto, a implantação do modelo na área cultural; e o quinto, o estado atual de sua implantação na Secretaria de Estado da Cultura.

Os três capítulos seguintes foram reservados para uma análise da secretaria e dos casos estudados, tendo como linha mestra os elementos norteadores desta pesquisa, bem como pontos relevantes abordados durante as entrevistas. O capítulo três trata de contextualizar a Secretaria de Cultura, destacando sua estrutura e seu funcionamento alterados após a implantação das OS, atenta para o processo de qualificação e seleção das organizações, assim como aponta um cenário do estado atual das Organizações Sociais e inicia uma discussão

acerca da formulação da política cultural. O capítulo quatro trata dos casos selecionados, percorrendo estilo e capacidade de gestão, item que aborda também a heterogeneidade detectada entre as OS que possuem CG com a SEC, de modo a mostrar como essas diferenças influenciam no conjunto geral do modelo. Esse capítulo trata ainda dos graus de autonomia das OS em relação à SEC e suas consequências, além das questões relacionadas à implementação da política. O quinto capítulo discute as questões relacionadas à interação entre secretaria e Organização Social, abordando o processo de elaboração, negociação e monitoramento dos contratos de gestão, além do monitoramento e da avaliação dos serviços prestados pelas OS. O capítulo encerra com a discussão acerca dos relacionamentos e conflitos ocorridos entre SEC e OS, assim como sobre questões polêmicas no que diz respeito ao modelo que ainda permanece em pauta.

1.2 Delimitação do tema

1.2.1 Justificativa

As políticas públicas desenvolvidas para a área cultural afetam a população e a produção cultural intensamente, uma vez que os investimentos no Brasil são muito dependentes do setor público – não apenas por meio dos orçamentos destinados às políticas culturais, em geral abaixo do recomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), mas também a partir do fomento cultural, principalmente, sob a forma de incentivo fiscal. Do ponto de vista do cidadão, as políticas públicas são muitas vezes o único contato possível com a arte e a cultura, consideradas essenciais para o desenvolvimento crítico e educacional. Em novembro de 2010, o Governo Federal sancionou a Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 150/2003 que vincula à Cultura 2% da receita federal, 1,5% das estaduais e 1% das municipais, e a PEC 236/2008, que insere a cultura no rol dos direitos sociais.

Com isso, a realidade de muitos municípios será alterada; em vários governos estaduais o impacto dessas PEC não será tão acentuado quanto nas pequenas e médias prefeituras, em especial no estado de São Paulo, onde a questão orçamentária foi particularmente discutida à época da implantação das OS, e o orçamento ampliado já na gestão seguinte. No ano de 2004, o orçamento da SEC equivalia a 0,37% do orçamento geral

do estado: em 2008, a 0,52%⁶.

A área cultural vem se fortalecendo no Brasil durante as duas últimas décadas, tanto dentro do setor público como do setor privado: o orçamento da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo subiu de R\$ 105.217 milhões em 2003⁷ para R\$ 641.627 milhões em 2010⁸ e o do Ministério da Cultura, na esfera federal, de R\$ 635 milhões em 2003 para 2,2 bilhões⁹ no ano de 2010; enquanto no setor privado, o número de instituições culturais existentes em 2003 era três vezes menor do que em 2010, marcando o significativo aumento dos investimentos¹⁰.

Para além de sua importância como sistema de trocas simbólicas que influenciam a formação da identidade de povos e de indivíduos, a cultura passa a ser reconhecida como um setor responsável pela produção da riqueza material. Estudos brasileiros recentes apontam o setor como responsável por cerca de 1% do PIB. O pessoal ocupado nas várias atividades culturais atinge cerca de 0,8% da população economicamente ativa, um número maior do que o dos empregados no setor automobilístico, por exemplo. (TOLILA, 2007 p.31)

O crescimento de estudos na área cultural – nos diversos temas desenvolvidos em diferentes instituições de pesquisa – aponta para a relevância da multidisciplinaridade no

6

Calculado por Freitas, 2010 p. 76, com base na proporção entre a Despesa Primária do Governo e o orçamento destinado à Secretaria de Cultura naquele ano.

7

http://www.fazenda.sp.gov.br/download/secretario/relatorio_secretario_ano_2003.pdf acessado em 22 de junho de 2010. Acrescentando a Fundação Padre Anchieta e Memorial América Latina (unidades vinculadas) o orçamento da pasta passa para R\$ 222.756 milhões.

8

<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2010/2010/rel2010.pdf> Acesso em: 24 de junho de 2010; acrescentando a Fundação Padre Anchieta (unidade vinculada), o orçamento da pasta passa para R\$ 924.424 milhões.

9

<http://www.cultura.gov.br/site/2010/01/26/cultura-tera-maior-orcamento-da-historia-r-22-bilhoes/> Acesso em: 23 de nov. 2010.

10

O Instituto Cultural Itaú ampliou seu orçamento de R\$ 25,5 milhões em 2005 para R\$ 40 milhões no ano de 2009, “constituído [2010] em 75% de verbas de patrocínio que entram via leis de renúncia fiscal. Mais 15% que entram como receitas de negócios: lojas, restaurante, cursos, clubes de gravura, fotografia e design, sócios individuais, núcleo contemporâneo. E mais 10% que chegam através de convênios com o Ministério da Cultura”, informa o superintendente Bertrando Molinari ao {jornal?} Brasil Econômico, em 06.08.2010; os recursos do Museu de Arte Moderna eram de R\$ 2.186.836,00 em 2005 e em 2008, de R\$ 16.566.171,00; a Bial de Arte de São Paulo contou com aproximadamente R\$30 milhões em 2010, enquanto em 2004, contava com R\$14 milhões; e o ProAC ICMS, do Governo do Estado de São Paulo, movimentou em 2012 recursos na casa dos R\$ 60 milhões, contra R\$ 20 milhões no seu 1º ano, 2007.

setor, gerando interlocuções com outros setores. Não por acaso o Observatório Itaú Cultural – OIC cria grandes eixos temáticos para classificar seus estudos: economia da cultura, oferta e consumo cultural, gestão pública da cultura, financiamento, infraestrutura, público e práticas culturais (OIC n.2, 2007).

O debate é grande em torno de questões econômicas e sociais para o setor (SILVA e OLIVEIRA 2007; TOLILA 2007; BOTELHO, 2007), da democratização do acesso, preocupação que “data dos anos 1950 na França, mas é nos anos 1960/1970 que repercute mundialmente” (BOTELHO; OLIVEIRA, 2010 p.11), e da diversidade (UNESCO, 2005); o que denota certa ausência de estudos mais abrangentes. A maioria dos estudiosos de políticas públicas se dedica ao estudo sobre a formulação da política cultural (BOTELHO, 2007) e a entrada dos temas relacionados à área cultural na agenda de governo.

A pequena ocorrência de pesquisas sobre política e gestão culturais encontra-se dispersa no Brasil em instituições de tipo variado, dependente do interesse pessoal do pesquisador. Ainda é um campo sem fisionomia definida no país. [...] Ao se generalizar nos países desenvolvidos, pesquisas e estudos se estruturaram em torno do mercado de trabalho, da economia da cultura, da formação artística, do conhecimento dos públicos e de suas práticas. (BOTELHO, 2007 p. 67 e 69)

As pesquisas desenvolvidas nesse campo das políticas públicas estimulam o desenvolvimento de ferramentas voltadas para o aperfeiçoamento do planejamento dos formuladores e para os tomadores de decisão, criando critérios objetivos para a formulação das políticas (BOTELHO, 2007). Não somente na área cultural, mas na área pública em geral, a implementação das políticas é o campo que dispõe de uma quantidade menor de estudos pela preocupação com a formulação e avaliação de políticas ser mais intensa. A necessidade de colocar as políticas em prática estimula estudos sobre implementação, o que resulta hoje em diversas abordagens, consideradas uma “evolução”, um “aprendizado”, uma “coligação”, “responsabilidade e confiança” e “implementação cooperativa implícita nas relações corporativas” (HILL, 2006 p.7). A análise da implementação conduz ao estudo do modelo de Organizações Sociais, executora da política estadual de cultura.

Com o fortalecimento do setor, as pesquisas teóricas e empíricas se tornam cada vez mais necessárias, com ênfase nos novos modelos de gestão. Bouckaert e Peters (2004) apontam a existência de semelhante necessidade nas pesquisas do Reino Unido, local inspirador da reforma brasileira: “[...] *the principal problem that we can see in the literature*

[study of quangos] is the first, there has been little theoretical development, second, an absence of comparable data, third, little comparative analysis, and fourth, few empirically tested hypotheses in this field”.

A análise do modelo de Organização Social para a área cultural é relevante por três motivos. Primeiro, por se tratar de um objeto novo de pesquisa para a Cultura, amplamente difundido em diversos setores da área pública, lançando um olhar pouco comum à área, o da gestão pública. Segundo, por contribuir com o aprimoramento do modelo das Organizações Sociais para a área cultural, inspirando futuras análises para o setor. Terceiro, por permitir uma análise das diferenças entre a implementação e a formulação da política.

Há estudos sobre o modelo de Organização Social tanto no Brasil quanto no exterior, porém, no setor específico da cultura, são ainda incipientes. No estado de São Paulo há estudos sobre as Organizações Sociais na área da saúde, mas na área cultural há pouca informação e análise. As Organizações Sociais culturais são recentes, ainda em fase de implantação e consolidação, apresentando lacunas passíveis de estudo.

1.2.2 Objetivos da pesquisa

O principal objetivo dessa pesquisa é identificar e analisar fragilidades e potencialidades no estágio atual da implantação do modelo de Organização Social, na área da cultura, no Estado de São Paulo. Para tanto, propõe-se discutir perspectivas a partir da análise da Secretaria de Estado da Cultura e de análise múltipla de caso.

Pretende-se compreender de que maneira os elementos definidos *a priori* – a partir da literatura – interferem no funcionamento do modelo na área cultural, afetando a implementação da política pública.

Esta pesquisa analisa criticamente o modelo de OS, partindo da seguinte premissa: o modelo apresenta características de fragilidades mais visíveis do que as potencialidades existentes, o que dificulta sua consolidação na área cultural e causa interferência no desempenho da implementação da política. Isso parece ocorrer em menor escala com as OS mais fortalecidas e mais estruturadas, objeto deste estudo.

A capacidade de interlocução com o Estado e outros aspectos decorrentes do grau de estruturação das diversas entidades leva a crer que as OS mais consolidadas é que estão

vivenciando efetivamente o modelo, constituindo, assim, o campo mais adequado para a observação dos elementos que conduzem esta pesquisa: autonomia, gestão e inter-relação entre os processos de formulação e de implementação da política pública cultural. Por sua vez, a seleção das Unidades gestoras seguiu tendo em vista o critério de seus respectivos níveis de importância dentro da SEC. Foi também levado em consideração o perfil dos gestores à época – 2010/2011.

O estudo está pautado nos seguintes objetivos específicos: i) averiguar se o modelo caminha por um processo ascendente rumo à consolidação; ii) compreender se os elementos de análise – conforme definidos em autonomia, gestão e inter-relação entre os processos de formulação e de implementação da política pública cultural – variam de acordo com aspectos específicos dessas OS ou com aspectos gerais do modelo; iii) entender de que maneira estes elementos de análise e os identificados nas entrevistas afetam as OS e, conseqüentemente, a implementação da política.

Esses elementos podem vir a ser considerados tanto como potencialidades quanto fragilidades para a implementação da política e para o modelo, dependendo do ângulo em que são analisados e do peso desses elementos nas OS estudadas e na própria SEC.

O estudo analisa a variação de desempenho das OS, com o intuito de explicá-la tanto à luz dos elementos macro do modelo, quanto em decorrência das características e especificidades encontradas nas Unidades da SEC e nas próprias OS.

Assim, a análise dos casos busca explorar as diferenças no que concerne ao grau de autonomia das OS, à capacidade e estilo de gestão, e à inter-relação entre os processos de formulação e implementação da política cultural. A seguir, serão descritos os elementos, momento em que será feita menção às referências teóricas existentes no campo a partir da perspectiva de que “o modo de operar o Estado, se traduz no ato de 'fazer' políticas públicas – o Estado em ação” (VIANA, 1996, p.5).

Autonomia

A autonomia gerencial das OS perante os Poderes Executivo e Legislativo está prevista na legislação pertinente e é apontada como essencial em estudos no caso inglês. A Inglaterra é pioneira nas relações de parceria no âmbito da reforma que utilizam como nome genérico *ALB* ou *quangos* para designar os parceiros.

Bouckaert e Peters (2004) apontam para diferentes ciclos de autonomia em que as organizações transitam e para a definição da autonomia ao longo de diferentes dimensões e variáveis. Essas dimensões abrangem a questão gerencial, política e orçamentária.

A análise dessas três dimensões no modelo de OS na cultura conduz este estudo à busca do nível de independência das OS em relação à SEC. Serão averiguados os quesitos gerencial, orçamentário e político e o grau em que essas variáveis afetam o desempenho, seja positivamente ou negativamente, além do grau dessa autonomia e seus determinantes nas organizações.

Autonomia é um termo comparativo e remete à pergunta: autonomia relativa a quem ou a quê, e com que proposta (BOUCKAERT; PETERS, 2004). Essa discussão é utilizada na análise das agências inglesas e se torna útil para balizar a discussão sobre a autonomia das OS.

Com a mudança de governo no Reino Unido em 2010 o modelo foi questionado e um *think tank* – *Institute for Government* – produziu o relatório *Read Before Burning* na tentativa de subsidiar a discussão das novas mudanças anunciadas pelo governo. Este relatório aponta como um dos relevantes problemas encontrados na análise dos *quangos* a dificuldade em alcançar o equilíbrio ideal entre liberdade e controle e não cair nos extremos indesejados: negligência institucional ou controle detalhado.

While micro-management creates administrative burdens in terms of reporting, neglect can result in ALBs being less in touch with government's policy objectives and leaves sponsor departments less able to manage risk and performance. Where apparent, both imbalances contributed to low-trust institutional relationships, and sometimes led to downward spirals of institutional conflict. (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010 p.11).

A discussão também é travada por Bouckaert; Peters; Verhoest (2010), relacionando autonomia e coordenação para apontar a dificuldade em encontrar o balanço ideal entre a necessidade de controle do governo e o justo equilíbrio da autonomia nas organizações que possuem vínculo com o poder público.

No Reino Unido, indicadores são utilizados para distinguir entre as autônias ao buscar identificar o nível de autonomia percebida e exercida, bem como suas consequências para fortalecimento do modelo.

No presente estudo, trata-se de buscar analisar o conteúdo e a delimitação do grau de

autonomia de que gozam as OS perante a SEC, e seus desdobramentos, utilizando como referência principal a literatura de Geert Bouckaert.

Gestão

A competência de coordenação dos diversos atores pelo Estado é item relevante para minimizar ou maximizar conflitos, associada à habilidade de coordenação da política e do modelo junto às OS por parte da SEC, o que pressupõe regras, procedimentos e estruturas claras e bem definidas, especialmente no que diz respeito ao contrato de gestão. Na literatura sobre a experiência inglesa, o relatório do *Institute for Government* (2010) aponta a necessidade de clareza sobre as funções e responsabilidades das *ALB* – duplicação de atividades entre *ALB* e governo, bem como ocasional negligência sobre questões importantes ao modelo e problemas de coordenação política impactam diretamente sobre a eficiência das ações.

Apesar de a coordenação ser um dos mais antigos problemas do setor público, não estão apenas relacionadas à concepção e implementação de políticas públicas gerenciadas por organizações parceiras, mas às práticas de gestão existentes dentro do próprio setor público, a fim de aumentar a uniformidade ou a convergência da gestão (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Assim, tanto a gestão da Secretaria de Cultura – traduzida pela falta de cultura gerencial – quanto à gestão dos CG – incluindo elaboração, negociação e monitoramento, traduzido pelo termo *coordenação* ao longo do texto – analisam as principais características que interferem no resultado da implementação da política cultural e no desenvolvimento do modelo de OS com base na literatura da gestão pública, apoiada principalmente na revisão crítica do caso inglês.

Por sua vez, a gestão das OS visando a melhoria do desempenho institucional – administrativo e técnico – é pressuposto para a implementação eficiente da política, objeto do CG¹¹ firmado entre SEC e OS. A flexibilidade na gestão do modelo minimiza a burocracia governamental, fruto de inúmeras críticas na área cultural, porém é item que requer atenção.

11

O contrato de gestão é um compromisso institucional específico do modelo de OS, firmado entre o Estado e a organização qualificada como Organização Social. Seu propósito é atingir os objetivos de políticas públicas, especificando metas e indicadores, obrigações, responsabilidades, recursos, condicionantes, mecanismos de avaliação e penalidades. (MARE, 1998)

Já a flexibilidade da gestão não é pressuposto para o bom desempenho da implantação da política, mas amplia a possibilidade de profissionalização, de infraestrutura adequada, de tecnologia, da contratação de artistas e de agentes culturais necessários à viabilização da programação.

Uma eficiente e eficaz gestão interna da organização qualificada como OS e da política executada contribui para um melhor cumprimento do CG, para a diminuição de conflitos internos e externos, o que gera um fortalecimento institucional e diminui a possibilidade de ingerência política sobre as ações implementadas e sobre a própria organização.

A análise da gestão abrange duas partes. Uma com a ótica voltada para a SEC, na coordenação dos CG, acompanhamento da execução da política e organização interna da SEC. A outra está relacionada à gestão interna das OS, à importância dos conselhos e do perfil da diretoria e equipe, aos mecanismos de avaliação, à normativa institucional, à implantação da política.

Para tanto, temas como a importância dos conselhos, as vantagens da flexibilização atreladas ao modelo de OS, os atores envolvidos, e os mecanismos de gestão utilizados nos casos estudados são itens abordados como parte deste segundo elemento analítico utilizado como linha condutora ao longo da pesquisa.

Inter-relação entre os processos de formulação e de implementação

Parte da literatura que analisa as políticas públicas a faz como um ciclo formado por um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006), designado “ciclo de políticas públicas”. A partir dessa estrutura consolidada para a análise das políticas públicas, o ciclo é dividido em quatro fases principais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Alguns autores são críticos a essa forma de análise linear e valorizam essencialmente as ideias (SABATIER; MAZMANIAN, 1995), porém o ciclo de política é propício para o formato do estudo proposto uma vez que auxilia a compreensão e possibilita a distinção entre a formulação e a implementação da política.

A formulação da política é ligada à tomada de decisões sobre as possíveis alternativas, à seleção que será adotada, e à tradução dos propósitos dos governos em programas e ações que produzam resultados (SOUZA, 2006). Por sua vez, a implementação é o momento em que as políticas já formuladas são colocadas em prática e requerem diferentes negociações.

Existem distintas concepções analíticas sobre como esse processo se dá, considerando o tomador de decisão dentro do processo de implementação, ou seja, se elas partem de cima e são implementadas – visão *top-down* – ou se elas são reconstruídas a partir da base – visão *bottom-up*: dois modelos básicos de análise da implementação criados para sintetizar os debates e visões da área (HILL, 2006; PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973).

O modelo *top-down* focado no controle e na hierarquia reflete-se nas estruturas tradicionais de governança, ressaltando, segundo autores, a separação entre a política (políticos formuladores) e a administração (burocratas implementadores) (WOOD e WATERMAN, 1994; MEIER e O'TOOLE, 2006). Outros ainda atribuem importância significativa ao contexto institucional (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Basicamente, a política deveria ser desenhada no topo e executada em consonância com seus objetivos.

Apesar dos avanços trazidos pelos autores identificados com a linha *top-down*, muitas lacunas foram deixadas sem resposta e passaram a ser questionadas por uma série de análises do tipo *bottom-up*, que apontam como questão principal o processo de criação de política como um '*policy-action continuum*' (BARRET; FUDGE, 1981) no qual há modificações no processo relacionado ao desenho da política e sua implementação. Contrariamente ao *top-down*, esse processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Há, portanto, a observação da origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e o momento real de alteração da política.

A lógica estabelecida entre os defensores da linha *top-down* e *bottom-up* conduziu a pesquisa da implementação a uma síntese entre as duas perspectivas. Essa mescla traduz prioritariamente o resultado encontrado no modelo de OS na Cultura, que apresenta entre os casos estudados, a macro política previamente desenhada pela SEC e as linhas programáticas a cargo das OS, que normalmente propõe o plano de trabalho.

Complementando essa ideia, a distinção entre a formulação e a implementação envolve interações intra-governamentais, cuja análise leva a questões relacionadas à negociação entre atores, passíveis de conflitos que envolvem legitimidade e enfatizam as deficiências, os déficits e as resistências contidas em diferentes sistemas de políticas, desde a relevância e clareza de metas e objetivos, à inevitável disputa pelo poder (HILL, 2006), o que será discutido ao longo dos próximos capítulos. Ainda segundo Hill, deve-se pensar sobre quem é o formulador e o implementador, mas “os atos de formulação e de tomada de decisões podem ocorrer em qualquer ponto do processo político” (HILL, 2006 p.64).

Conforme pressupõe o modelo de OS, o formulador da política é o órgão governamental que firmará contrato com instituição sem fins lucrativos para implementá-la – visão *top-down*. Porém, a inter-relação entre o processo de formulação e o de implementação da política é permeada por negociações e, muitas vezes, dependendo inclusive do perfil do coordenador responsável pela área em questão, essa formulação é realizada na própria SEC ou na OS. Alguns coordenadores de Unidade formulam a política e outros transferem esta responsabilidade às OS, por vezes indiretamente. A política normalmente não é formulada pelo Secretário de Cultura ou pelo Legislativo, portanto, a fase da formulação não é desenhada por políticos.

A questão relativa ao local da formulação da política ainda é um dilema que leva a conflitos e disputas, resultando em ineficiência na implantação das políticas públicas. No modelo inglês, a questão é suscitada constantemente e implica, por vezes, em formulação conjunta da política cultural. No caso de São Paulo, o conflito é constante entre a SEC e as OS, as disputas são grandes e o ganhador é, em sua maioria, único. Para alguns, essas disputas são desbalanceadas, mas na verdade faltam critérios e parâmetros claros para que possam ocorrer com certo grau de igualdade entre os atores.

Portanto, a inter-relação entre a formulação e a implementação da política corresponde ao terceiro elemento analítico que, com ênfase nos atores e nos processos envolvidos, busca levantar as principais questões que afetam o processo de implementação e, conseqüentemente, o bom desempenho da política.

1.3 Recorte e condução da pesquisa

1.3.1 Descrição dos Casos

Nesse estudo serão abordados como objeto de análise três Organizações Sociais de cultura, cada qual vinculada a uma unidade¹² selecionada da SEC, a saber:

- i) Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC) e Fundação Osesp;

¹²

Para estrutura e atribuições das Unidades, ver decreto nº 50.659, de 30 de março de 2006, que reorganiza a Secretaria da Cultura.

- ii) Unidade de Formação Cultural (UFC) e a Associação Santa Marcelina;
- iii) Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM) e a Associação Pinacoteca.

A seleção das Unidades da SEC foi baseada nas seguintes características: as mais antigas, com maior número de contratos, maior orçamento e que abrigam os principais projetos da SEC, além de OS de destaque – por contarem com gestão considerada eficiente, por gerirem projetos considerados importantes, pelo alto repasse de recursos e alta satisfação do público, segundo as pesquisas realizadas anualmente; isso não significa que sejam as únicas que mereçam destaque, mas que a ideia central foi a de selecionar organizações representativas em cada uma das três Unidades da secretaria, possibilitando um estudo que visualizasse as duas pontas: OS e SEC.

Por sua vez, por prever uma pesquisa baseada na mínima variação entre os casos, seria necessário selecionar OS com perfil semelhante. A opção pela mínima variação de casos baseia-se nas similaridades encontradas nas OS, de modo que o estudo possa conduzir a respostas sobre as potencialidades e fragilidades do modelo. OS mais estruturadas e consolidadas se encontram em um patamar distinto das OS que ainda necessitam fortalecimento; enquanto as últimas estão fazendo gestão de processo e buscam caminhos para sua sobrevivência, o trajeto percorrido por aquelas revela uma gestão mais estratégica, propiciando uma melhor análise do modelo. A partir desse recorte de estudo, abre-se a possibilidade de ressaltar as potencialidades do modelo, que se apresentam como atuações propositivas e passíveis de reprodução para o avanço na consolidação do modelo de OS.

A princípio, as OS selecionadas apresentam características estruturais – de gestão, de implementação, de autonomias – semelhantes, o oposto do que ocorre com as Unidades da SEC que, na sua maioria, apresentam características exclusivas, baseadas prioritariamente no perfil do gestor, que acaba determinando os rumos da coordenadoria a que está vinculado. Foi possível detectar perfis distintos entre os gestores dos departamentos da SEC, o que se constituiu em um dos dois critérios utilizados para a escolha dos casos estudados e um fator analítico relevante nesta pesquisa.

Segue breve apresentação de cada um dos projetos e OS selecionados.

Pinacoteca do Estado de São Paulo

Associação Pinacoteca Arte e Cultura – APAC

A Pinacoteca do Estado de São Paulo já havia iniciado sua transformação antes mesmo de se tornar uma OS. A partir do final da década de 1960, iniciou gradual mudança com foco especial na alteração do conceito de museu do início do século XIX para um museu de arte moderna. Mas foi no início da década de 1990, com a posse do diretor Emanuel Araújo, que se procedeu ao projeto de reformulação da instituição com objetivo não só de possibilitar condições físicas de funcionamento, mas de produzir uma nova forma de museu, dinâmico, informativo e presente no cenário cultural. Reconhecer as necessidades específicas para o devido funcionamento, incluindo reformas na contratação da equipe e recursos para as atividades básicas, fazia parte desse novo cenário (SILVA, 2009). A aposta do governo foi além do aporte financeiro, e norteou um projeto de renovação para o museu de arte mais antigo da cidade – fundado em 1905.

Antes da reinauguração em 1998, a 1ª exposição internacional do escultor francês Auguste Rodin teve recorde de público, possibilitando visibilidade e parcerias internacionais a um espaço pouco conhecido fora de São Paulo. “Foi o desafio dessas montagens [exposições-espetáculo] que reforçou a necessidade de se equipar a Pinacoteca para permitir sua inclusão no circuito das mostras internacionais” (ARAÚJO; CAMARGOS, 2007 p. 117). Nesse período, o programa de acervo foi revisto e coleções foram adquiridas, a qualidade do programa de exposição temporária se elevava, a ação educativa se ampliava (SILVA, 2009). A partir desses pontos de apoio, o programa¹³ do museu começou a se expandir, impulsionando a fase de crescimento, o que assegurou sua continuidade até a atual gestão da OS.

Como os demais equipamentos culturais, foi criada, em 1992, uma Associação de Amigos – A Associação de Amigos da Pinacoteca do Estado de São Paulo (AAPE) – para tornar mais ágeis as transformações propostas no período. Prática comum entre os museus não só em São Paulo, mas em todo o mundo, a Associação de Amigos viabilizava a captação de

13

“O foco principal de todo trabalho desenvolvido pela Pinacoteca do Estado de São Paulo é aprimorar a qualidade da experiência do público com as artes visuais por meio do estudo, salvaguarda e comunicação de seus acervos, edifícios e memórias; da consolidação e ampliação desses acervos; e do estímulo à produção artística” <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca/default.aspx?mn=98&c=257&s=0> Acesso em: 2 nov. 2012.

recursos junto à iniciativa privada, vital para o museu; auxiliava na infraestrutura necessária e não provida pelo governo, na contratação de pessoal, na aquisição de obras, na conservação, divulgação e ampliação do acervo, na compra de material básico, etc. Essa foi a forma encontrada para contornar a rigidez das regras da administração pública direta e a falta crônica de recursos a que eram submetidos os equipamentos culturais.

Assim, quando adveio o projeto de gestão por meio de OS, já se tratava de uma instituição de prestígio no meio cultural inclusive internacionalmente, com um perfil próprio e consolidado, público definido, e uma linha clara de atuação, características que lhe asseguram cerca de quinhentos mil visitantes nas aproximadas trinta exposições anuais realizadas. Comparativamente ao MASP, apresentado como “o museu mais frequentado de São Paulo, com média de 50.000 visitantes/mês”¹⁴, a Pinacoteca tem um público apenas 20% menor¹⁵.

A partir de iniciativas como o Programa de Aquisição Regular de Obras o acervo passou por transformações, e conta atualmente com cerca de oito mil obras¹⁶ – em 2006 possuía seis mil e em 1994, quatro mil peças (ARAÚJO; CAMARGOS, 2007) – o que equivale numericamente ao acervo do MASP, “[...] considerado hoje o mais importante museu de arte do Hemisfério Sul, por possuir o mais rico e abrangente acervo. São cerca de 8.000 peças, em sua grande maioria de arte ocidental, desde o século IV a.c. aos dias de hoje”¹⁷.

O orçamento da OS também cresceu. Em 2012, o repasse orçamentário da SEC foi de R\$ 16.640.000,00¹⁸, enquanto no primeiro ano do CG, em 2006, era de R\$ 6.500.000,00¹⁹. O repasse previsto em contrato é designado para o cumprimento das metas anuais. Por sua vez, o percentual de captação é exposto como meta em contrato. Para o ano 2007, foi previsto em 45%, e para 2012, em 20%, vinculados ao valor do CG. Percentual alto se comparado com a

14

http://masp.art.br/masp2010/sobre_masp_historico.php Acesso em: 4 dez. 2012.

15

As informações utilizadas são provenientes dos *websites* das instituições correspondentes, porém, as do MASP datam de 2009 (Folha de São Paulo, 05 de abril de 2009).

16

<http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca/Upload/file/Relatorio%20Conclusivo.pdf> Acesso em: 4 dez. de 2012.

17

http://masp.art.br/masp2010/acervo_sobre_o_acervo_do_masp.php Acesso em: 4 dez. 2012.

18

CG 35/2008 – Anexo II, Sistema de Pagamento.

19

Relatório Conclusivo do CG 07/2005, p. 01.

maioria das OS que oscilam entre 5% e 10%, o que demonstra a respeitabilidade da instituição e seu potencial mercadológico. Em 2011, o orçamento total da Associação chegou a R\$ 25.032.000,00²⁰.

Qualificada em agosto de 2005, a associação assumiu no mesmo ano a gestão da Pinacoteca do Estado de São Paulo, composta por dois museus: Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca, esta última inaugurada em 2004. O CG previa a execução de atividades e serviços no triênio 2006 – 2008, como o gerenciamento de seus acervos artístico-museológico, bibliográfico e arquivístico, e propunha um plano de trabalho que objetivava manter e aprimorar os programas e atividades desenvolvidos no museu pela Associação de Amigos.

O caminho já percorrido dava à Pinacoteca condições de negociar boas bases para o contrato de gestão, resultando em um programa voltado à criação de uma estrutura básica favorável ao fortalecimento das ações do museu e da instituição gestora: reformulação da estrutura administrativa, melhoria nas condições de funcionamento, profissionalização das equipes e das relações de trabalho, segurança especializada, dinamização da comunicação interna, instalação de sistema de gestão, reinstalação da coleção, reestruturação interna, implantação de planejamento interno, etc. (ARAUJO; CAMARGOS, 2007). A instituição teria de se adaptar aos novos moldes de gestão, a começar pela reestruturação do departamento de recursos humanos.

Foi o primeiro museu a assinar CG com SEC após inúmeras discussões sobre a questão do acervo – polêmica e particularmente difícil de abordar no âmbito das OS, por se tratar de um bem público gerido por uma instituição privada. Um dos pontos mais polêmicos à época era a indicação do diretor dos museus.

[...] Costin discute com as associações os pontos polêmicos, entre eles que o cargo de diretor da instituição passará a ser indicado pela própria OS, e não mais pela secretária. ‘Acho que o diretor de um museu deveria ser indicado pela secretária de Cultura, pois ela não deve abrir mão da política cultural’, afirma Fernando Albino [presidente da Associação Amigos do Paço das Artes].

‘Queremos amarrar melhor essa questão, mas é complicado uma OS se responsabilizar por uma gestão se ela não nomear o titular. Esse não é o melhor instrumento de política pública, e não vejo problema se a gente for competente para fazer um bom contrato de gestão’, defende Cláudia Costin

20

Fontes de recursos – Contrato de Gestão R\$ 15.730.000,00; Patrocínios de projetos R\$ 7.523.000,00; Venda da loja R\$ 656.000,00; Doações R\$ 14.000,00; Venda de ingressos R\$ 487.000,00; Patrocínios não incentivados R\$ 327.000,00; Contribuições associativas R\$ 36.000,00; Financeiras líquidas R\$ 66.000,00; Outras receitas R\$ 183.000,00; Total de R\$ 25.032.000,00.

[Secretária de Estado da Cultura]. (CYPRIANO, 2004)

A compreensão sobre o modelo passa por um processo de maturação que ainda não chegou ao fim, mas as questões necessárias para assinatura dos CG eram sanadas conforme surgiam, assim como a percepção do papel exercido pela sociedade civil. No conceito do modelo de OS, os diretores devem ser indicados pelo Conselho de Administração, o que não altera o caráter público da instituição nem de seu acervo, que segue propriedade do Estado.

O conselheiro de OS 1 diz em entrevista que antes da implantação do modelo “tinha uma duplicidade desnecessária” entre as ações da SEC e da Associação, e segue pontuando que “a dedução lógica é que não era falta de recurso, era falta do instrumento para viabilizar a política [...] Nessa união de competências, de esforços, tem um resultado muito mais eficiente, muito mais eficaz”.

Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – Fundação Osesp

A transformação da Osesp teve início na década de 1990, momento em que alguns projetos culturais obtiveram maior investimento do governo.

Criada oficialmente em 1954²¹, sob a regência do maestro Souza Lima, ganha novo fôlego durante a fase de crescimento iniciada em 1974 com o maestro Eleazar de Carvalho. Nesse período, os concertos e as turnês nacionais, incluindo participações de solistas internacionais, são regularmente transmitidos pela TV Cultura. A última grande transformação fez parte do projeto de reconstrução da orquestra encabeçada pelo maestro John Neschling, que impôs como condições a elevação dos salários dos músicos e a construção de uma sede para a orquestra²².

Assim, a Sala São Paulo é a nova sede da orquestra. Inaugurada em 1999, músicos estrangeiros começam a ser incorporados ao grupo, o serviço de assinaturas foi implantado, contando com 2.383 inscritos em 2000, iniciou-se a parceria com a gravadora sueca Bis, foi

21

Lei Estadual n. 2.733, de 13 de setembro de 1954.

22

<http://www.Osesp.art.br/portal/paginadinamica.aspx?pagina=linhadotempo> Acesso em: 09 dez. 2012.

lançado o 1º CD comercial, criou-se o programa de ação educativa, o coro foi reestruturado e incorporado à orquestra, iniciaram-se as turnês internacionais. O nível artístico da Osesp cresceu, conforme cita o jornal alemão *Nurnberg Zeitung* sobre a turnê de 2002: “John Neschling conduziu a orquestra em um nível artístico tão elevado que o conjunto, domiciliado na terceira maior metrópole do mundo, é hoje considerado a orquestra mais importante da América Latina”²³. E assim tem início a nova Osesp que, apesar desse panorama, ainda enfrentava o ranço da administração pública com regras que se apresentavam incompatíveis com as condições normais de operação de uma orquestra desse padrão.

Esse período em que esteve ligada à AD gerou inúmeras dificuldades, dentre outras, a forma de contratação dos músicos, maestros e da equipe de apoio administrativo, contratados como “credenciados” – com um vínculo trabalhista precário – ou via Fundação Padre Anchieta, até que “Uma nova administração começa a ser estruturada para dar suporte aos músicos e aos projetos comandados pelos maestros Neschling e Minczuk”²⁴.

Seguindo os passos dos demais equipamentos da área cultural a Osesp utiliza a Associação de Amigos – Associação dos Profissionais da Osesp (ApOsesp) – para prover apoio na área administrativa, em especial na contratação de pessoal, captação de recursos, gravação de CDs e turnês, auxiliando assim sua gestão no desenvolvimento do novo projeto até vir a constituir a Fundação Osesp, em 2005 e assinar um CG com a SEC. Um dos músicos declara o que parece ser um sentimento forte na orquestra: “Na verdade ele [Neschling] fez naqueles oito anos (1997-2005) uma preparação para estar onde estamos hoje. Dentro desse período já tinha característica de OS”.

Durante o projeto de desenvolvimento, a orquestra se consolidou a tal ponto que, em 2005, possuía quatorze séries de assinatura com aproximadamente 9.200 adesões, os concertos semanais passam de dois para três, a equipe técnica e os músicos se profissionalizam, os concertos se tornaram concorridos e as séries das assinaturas esgotavam rapidamente. A relação entre músicos e direção, embora por vezes conflituosa, promovia resultados positivos.

23

<http://www.Osesp.art.br/>

24

<http://www.Osesp.art.br/portal/paginadinamica.aspx?pagina=linhadotempo> Acesso em: 09 dez. 2012.

Hoje falta discussão, falta vontade dos músicos para tocar. Não tem mais muito incentivo, não tem cobrança, não tem estímulo, competição. ‘O compressor’ Neschiling estimulava isso, assim como estimulou os músicos a estudarem pela competição aberta [...] então a gente consegue perceber claramente o progresso [da época Neschiling] [...] Isso graças às pessoas capacitadas que estão na direção artística, isso faz uma grande diferença. (Músico)

A orquestra percorreu longo caminho permeado por várias discussões até esgotar os receios existentes na gestão por meio do modelo de OS e encontrar um caminho para essa transição. “[...] optou-se por qualificar antes associações que iriam assumir equipamentos menos complexos [do que a Osesp]” (COSTIN, 2005 p.9) para minimizar a possibilidade de erro na implementação do modelo que poderia resultar em consequências negativas.

Houve uma tentativa inicial de constituir a OS da Osesp logo após a aprovação da lei (1997); por uma variedade de motivos isso não se concretizou.

[...] esse processo de tentativa e erro foi um aprendizado fundamental para o sucesso da Fundação Osesp. Durante as diversas tratativas o Estado, a Osesp e a Sociedade Civil foram obrigados a discutir o “Projeto Osesp” a exaustão, criando assim a massa crítica necessária para o sucesso da atual gestão. (ARRUDA, 2010 p. 9)

A Osesp optou por um regime jurídico distinto de todas as demais OS e constituiu uma Fundação, instituição de direito privado, e pautou seu trabalho em três diretrizes: qualidade artística, promoção da cidadania, administração baseada no profissionalismo e na transparência da gestão²⁵. O repasse orçamentário do CG para o ano de 2006 é de R\$ 43.000.000,00, valor reajustado para R\$43.400.000,00 em 2011 e R\$53.400.00,00 no ano de 2012.

O índice de captação de recursos em 2006 foi de 12%, porém a meta foi ultrapassada e atingiu 32% do percentual de despesas próprias em relação ao CG; em 2011 a meta é 20% mas chegou a atingir o percentual de 66%. Sendo assim, o orçamento total da Osesp em 2011 foi de R\$ 68.595.423,58²⁶.

25

Relatório Anual de Compromisso Social (2008) - Fundação Osesp.

26

Fontes de recursos - Contrato de Gestão R\$ 43.400.000,00; Projetos incentivados R\$ 7.999.076,60; Doações e patrocínios R\$ 2.488.279,28; Venda de ingressos e assinaturas R\$ 5.992.153,03; Locação para eventos R\$ 6.080.829,42; Venda de concertos R\$ 1.045.463,00; Outras receitas R\$ 1.589.622,25; Total R\$ 68.595.423,58

[...] de um lado você tem uma unidade de negócio (a gente pode chamar assim) que é a sala de espetáculo, outra unidade de negócio que é a própria orquestra sinfônica e o coro, outra unidade de negócio é o nosso projeto educacional, é o braço mais social da Osesp, é a nossa cara em termos de gratuidade, a face de gratuidade que tem crescido muito. Este ano nós trouxemos mais de cem mil crianças da rede pública para a Sala São Paulo. (Diretor de OS 2)

Projeto GURI

Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina – Associação Santa Marcelina

O Projeto Guri²⁷ passa por reestruturação em 2007 objetivando conferir maior qualidade musical ao projeto de inclusão social criado em 1995. Simultaneamente, ocorre o desmembramento da gestão dos mais de trezentos e oitenta polos existentes no Estado de São Paulo “evitando o gigantismo e uma administração morosa” (SEC, 2009 p. 18).

A Associação dos Amigos do Projeto Guri (AAPG) – a segunda instituição a se tornar OS – continua gerindo os polos do interior e litoral e cabe à Associação Santa Marcelina a gestão daqueles sediados na Grande São Paulo.

A ideia era a seguinte: começar um projeto novo, em um lugar novo, que a gente pudesse construir. Consolidar um modelo para que pudéssemos assumir os polos existentes na Grande São Paulo que passou por período transitório ainda sob a administração da outra Organização Social ao longo de dois anos (2008 e 2009); o encerramento dessa transferência aconteceu no final de 2010. Foram três anos de transferência gradativa até que assumimos todos os polos da região. (Diretor de OS 3)

A nova proposta do Guri para a Associação Santa Marcelina era de criar um programa na capital em parceria com a Secretaria Municipal de Educação para a implantação nos Centros Educacionais Unificados – CEU²⁸. “É necessariamente uma proposta que teria de ser

²⁷

O Projeto Guri tem como missão promover a inclusão sociocultural de crianças e adolescentes por meio do ensino coletivo de música (SEC, 2009). <http://www.projetoguri.org.br/Site3/index.php>

²⁸

“O CEU é um complexo educacional, esportivo e cultural caracterizado como espaço público múltiplo. Os CEUs possuem: 01 Centro de Educação Infantil (CEI) para crianças de zero a três anos; 01 Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) para alunos de quatro e cinco anos; 01 Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)”

<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Anonimo/CEU/apresentacao.aspx?MenuID=159&MenuIDAberto=135> Acesso em: 11 dez. 2012

nova do ponto de vista pedagógico-musical, mas também do ponto de vista de trabalho social” (Diretor de OS 3). A aposta é criar um programa sociopedagógico ligado à Secretaria Municipal cujo trabalho seria realizado junto às escolas alocadas nos CEU, “seria começar um projeto do zero” (Diretor de OS 3).

O Projeto Guri encerra o ano de 2007 com números significativos – trezentos e trinta e sete polos abertos – funcionando em municípios de todo o Estado por meio de parcerias com prefeituras e entidades, sendo quarenta e sete instalados em unidades de internação da Fundação CASA (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – antiga FEBEM) com atendimento aproximado a um mil e oitocentos internos (SEF, 2008) e relevante reconhecimento público.

Esse reconhecimento é visível por meio de prêmios, apresentações em festivais com artistas renomados, lançamento de CD, participações em encontros internacionais. O Guri recebeu o Prêmio Multicultural Estadão na categoria “Melhor Projeto de Fomento à Cultura” (2000); lançou seu segundo CD: *Herdeiros do Futuro*, com Toquinho, padrinho artístico do projeto (2000); representou o Brasil na ONU, durante a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em favor da Infância, realizada em Nova York (2002); participou da 1ª Conferência Orquestral da África do Sul, evento organizado pela WASBE-SA (*World Association for Symphonic Bands and Ensembles South Africa*) (2005); duzentos e sessenta alunos de diversos polos apresentaram-se na Sala São Paulo sob a regência do Maestro John Neschling, diretor artístico da Osesp (2006) e no Festival Internacional de Campos do Jordão.

A ideia da reestruturação era aprofundar a qualidade musical de seus participantes no conceito do Sistema Estadual de Música, que pretende integrar os públicos dos diversos EPP da área musical da SEC apostando na trajetória entre projetos. Um participante do Guri pode passar pelo Conservatório de Tatuí ou pela EMESP e chegar a ser um músico da Osesp.

O Projeto Guri surgiu com cento e oitenta alunos em uma Oficina Cultural do Estado. “Seis meses depois já era considerado uma referência no desenvolvimento da autoestima de centenas de adolescentes” (SEC, 2010 p.24), e encerrou o ano de 2003 com cento e onze polos distribuídos pela capital e o interior do Estado, atendendo em média vinte e três mil crianças, adolescentes e jovens, com um quadro de quinhentos e trinta e cinco prestadores de serviços e um valor orçamentário executado e liquidado de R\$ 5.699.401,20 (SEF, 2003). É com toda essa bagagem que o projeto passa a ser gerido por Organização Social, assinando seu primeiro CG no final de 2004. Nesses oito anos em que esteve vinculado à Administração

Direta, o crescimento e o reconhecimento são enormes, mesmo atrelados às amarras da administração pública.

Após quase vinte anos, o projeto possui em torno de cinquenta e um mil alunos e é considerado o maior programa sociocultural brasileiro. Em 2012 são trezentos e setenta e um polos distribuídos em trezentos e dezessete municípios pelo interior e litoral do estado, contando com mais de quarenta mil guris dirigidos pela AAPG, dos quais onze mil pertencem às quarenta e seis unidades da Grande São Paulo, cuja gestão é realizada pela Associação Santa Marcelina²⁹.

A Associação Santa Marcelina “foi a primeira OS do Estado de São Paulo e, conseqüentemente, do Brasil da área da saúde na gestão de hospitais” (Diretor de OS 3) e possui há mais de oitenta anos curso superior na área musical. Essas experiências acumuladas se juntaram ao fato de a secretaria ter interesse em reformular alguns projetos musicais, o que culminou nas tratativas entre SEC e Associação, que necessitaria qualificação como OS na área da cultura, o que não era possível diante do estatuto vigente, sendo assim criado um departamento de cultura especialmente para a parceria com o Governo do Estado.

A experiência como OS gerindo hospitais, atrelada à larga atuação em formação superior, deu-lhe a credibilidade necessária para atuar como parceira do Estado na área musical. O caso da Santa Marcelina remete à discussão sobre experiência acumulada em instituições no que se refere à especificidade dessa experiência.

[...] não acho que são equivalentes [atuações], teve um aprendizado enorme, é o que eu observo pelos relatos, [...] eu consideraria a OS das Marcelinas tendo sido construída no decorrer do processo [de implantação do projeto] por que o que se pediu de saberes, as demandas, foi muito específico. O público é diferente do que já tinham trabalhado antes na educação [...] a faculdade Marcelina tem um enfoque em arte, isso de fato era um conhecimento prévio, mas o tratamento dessa linguagem para que ela possa ser trabalhada com o público em outros objetivos educacionais, com outro ritmo, outra formatação de ação, solicitou outros saberes, o que resulta na construção desse projeto [Guri e EMESP], me parece, e elas tiveram bastante sucesso. (Coordenador da SEC 3)

29

http://www.projetoguri.org.br/Site3/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=48&Itemid=170 Acesso em: 10 dez. 2012

A questão da relevância sobre a experiência específica para o modelo se traduz em necessidade de análise mais aprofundada sobre a importância de as OS serem instituições previamente existentes e atuantes na área. A Associação Santa Marcelina é uma das quatro OS provenientes de instituições pré-existentes que de fato atuavam na área cultural e a única que tinha experiência com o modelo de Organização Social.

A partir de 2009 a Santa Marcelina assume a Escola de Música do Estado de São Paulo - Tom Jobim (EMESP), inaugurada em 1989, e seus corpos musicais, além do Festival Internacional de Campos do Jordão. “Foi realizada uma melhoria do espaço físico [EMESP], a valorização de professores e funcionários e a estruturação de uma proposta pedagógica original, com ênfase no estudo do instrumento e na prática coletiva de música”³⁰.

O repasse orçamentário³¹ às Marcelinas para o ano de 2011 foi de R\$43.078.143,32, sendo R\$ 24.238.143,32 referente ao Projeto Guri e R\$18.840.000,00 destinados à EMESP. O valor do repasse acrescido dos projetos incentivados resultou em orçamento de R\$ 48.396.239,00 para 2011. A meta de captação de recurso foi de 5% do CG, meta considerada intermediária no conjunto das demais OS, embora muito abaixo dos outros dois casos estudados.

1.3.2 Metodologia

A proposta em trabalhar com parâmetros de análise que abordam potencialidades e fragilidades das OS foi extraída da literatura da área, e não a partir de um referencial teórico consistente elaborado especificamente para este fim. Foi utilizada especialmente a literatura crítica sobre as ALB no Reino Unido, que aponta questões essenciais para analisar os caminhos da atual revisão do modelo. São também utilizados fatores identificados empiricamente nas OS da Cultura em São Paulo a partir de observação própria da autora deste estudo – que participou do processo de implantação inicial do modelo na SEC, foi membro do Conselho de Administração de uma OS e participou da equipe dirigente de outra. O trabalho conta ainda com depoimentos singulares, poucos estudos encontrados sobre o tema, e a

³⁰

<http://www.emesp.org.br/pt/secao1/36/3/3/A-Historia-da-EMESP/> Acesso em: 10 dez. 2012.

³¹

Dados extraídos do Relatório Gerencial das áreas de atuação da SEC do exercício de 2011, de 31.01.2012 (documento interno).

literatura de implementação de política, gestão pública e da área cultural.

Esta pesquisa segue uma abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso múltiplo, de forma a capturar as interações entre OS e governo, utilizando entrevistas presenciais com roteiros semi-estruturados e análise de documentação. O Estudo de caso múltiplo responde às perguntas a que se propõe esta pesquisa: uma investigação empírica sobre um fenômeno atual dentro de contexto específico. O método é considerado “eficiente quando se procura compreender fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, pois propõe uma pesquisa que preserva as características do objeto de estudo” (YIN, 2005, p. 32).

Este estudo assume assim um caráter exploratório, por ser realizado em uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, o que, segundo Gil (2002), tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Segundo o autor, os principais objetivos desse tipo de pesquisa são o aprimoramento de ideias e a exploração de situações nas quais a intervenção avaliada não apresenta um conjunto simples e claro de resultados. Já os estudos qualitativos têm o objetivo de analisar e compreender, com o apoio de referenciais teóricos, se o sentido dos fenômenos pesquisados é suficientemente profundo para destacar detalhes e identificar sutilezas; são bastante utilizados na área social (TRIVIÑOS, 1992).

O objeto empírico da pesquisa é a experiência do modelo de OS em São Paulo na área cultural. Essa escolha ocorreu por ser o experimento da SEC o mais abrangente e complexo na área em questão, bastante significativo para o modelo e para a área cultural. Para tanto, é necessária a compreensão da estrutura da secretaria, o que orientou a seleção das unidades específicas estudadas.

Em termos temporais serão priorizados dados a partir da assinatura do 1º contrato de gestão das instituições pesquisadas, momento de transição da execução das políticas culturais da administração direta para as OS. A pesquisa se estenderá até o ano de 2012, momento das renovações contratuais do 2º CG assinado em 2008.

Como peça auxiliar a construção da narrativa, as análises documentais de contratos de gestão, leis, decretos e atos administrativos variados das OS e SEC, além de matéria e entrevistas de jornal, revista e registros em arquivos apoiam e valorizam as evidências provenientes de outras fontes. A maior dificuldade encontrada na pesquisa foi o acesso à documentação necessária tanto nas Secretarias de Cultura e de Gestão, quanto em todas as OS estudadas; as tentativas foram inúmeras, porém as respostas foram mínimas, o que dificultou

o andamento do trabalho. Algumas OS disponibilizam grande parte da documentação no seu *website*, mas interessavam também documentos internos; por sua vez, nas páginas governamentais pouca documentação é encontrada.

O número de entrevistas foi reduzido ao longo do percurso, pois além da dificuldade de agendamento dos entrevistados, houve a percepção de uma tendência repetitiva nas respostas, o que não agregaria valor de novas informações à pesquisa. Assim, da amostra inicialmente prevista de dezessete, foram realizadas treze entrevistas presenciais e uma via *email*, elencadas a seguir:

Quadro 1. Descrição de entrevistas realizadas

ATOR ENTREVISTADO	QUANTOS	ORGÃO		DATA ENTREVISTA
		No.	NOME	
SECRETÁRIO ADJUNTO ASSESSOR DE GABINETE	02	01	Secretaria de Estado da Cultura	17/09/12 e 21/09/12 10/09/12
TÉCNICO DA SEC	01	01	Secretaria de Estado da Cultura	23/08/12
COORDENADOR DA SEC 1	01	01	Secretaria de Estado da Cultura	28/08/12
COORDENADOR DA SEC 2	01			03/09/12
COORDENADOR DA SEC 3	01			17/09/12
COORDENADOR DA SEC 4	01			28/08/12
CONSELHEIRO 1	01	02	Associação Pinacoteca	12/09/12
CONSELHEIRO 2	01		Associação Santa Marcelina	27/09/12
MÚSICO	01	01	Fundação Osesp	03/09/12
DIRETOR OS 1	01	04	Associação Pinacoteca	12/09/12
DIRETOR OS 2	01		Fundação Osesp	30/08/12
DIRETOR OS 3	01		Associação Santa Marcelina	27/08/12
GESTOR ONG	01		ONG que tenta se qualificar como OS (entrevista via email)	30/08/12

A composição da amostra da pesquisa previu um grupo misto formado de gestores públicos e gestores das OS, técnico da SEC, músico da Osesp e membros do Conselho de Administração de duas OS. Por sentir necessidade posterior em escutar um ator externo, o gestor de ONG foi agregado ao grupo para perguntas pontuais.

A escolha desses atores ocorreu por suas ações e decisões serem orientadoras da política cultural implementada e das relações estabelecidas entre SEC e OS. A partir do olhar peculiar de cada gestor surgiram questões relevantes proporcionando novo viés à discussão. A participação do técnico da SEC, dos conselheiros e do músico da OS propuseram nova perspectiva à investigação, porém foi o conjunto das diversas visões observadas ao longo das entrevistas que proporcionou discussão relevante à análise, instigada por situações distintas. Ressalta-se que um dos coordenadores da SEC possui experiência como diretor de OS, tornando-o um interlocutor com experiência nas duas extremidades, podendo ocasionar informações cruzadas.

No que se refere ao registro das informações, todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, à exceção da entrevista executada por email.

O roteiro e análise das entrevistas foram orientados por categorias agrupadas por meio da instituição a que estão relacionadas, sendo: i) relacionadas somente à SEC; ii) relacionadas somente às OS; iii) relacionadas à SEC e às OS. As categorias foram desenhadas buscando uma melhor compreensão sobre o objeto de estudo, visando extrair aspectos considerados relevantes para a análise.

Quadro 2. Categorias utilizadas para roteiro e análise das entrevistas

Categorias relacionadas exclusivamente à SEC

Estrutura e Funcionamento da SEC
 Contrato de gestão
 Monitoramento e avaliação
 O modelo de OS
 Qualificação e seleção das OS
 As OS na Secretaria de Cultura
 Administração direta
 Gestão

Categorias relacionadas à Organização Social

Estrutura e Funcionamento da OS
 Implementação da política
 Gestão

Categorias relacionadas à SEC e às OS

Relação entre SEC e OS
 Diferenças entre as OS
 Negociação do contrato/plano de trabalho
 Área cultural
 Grau de autonomia
 Formulação da política
 Recurso

Para a análise do material, as entrevistas foram classificadas conforme as dezoito categorias listadas no Quadro 2, provenientes do roteiro de entrevistas. Conjunto organizado e sintetizado de forma a responder aos objetivos da pesquisa, assim como a estratégia básica utilizada para a coleta dos dados.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

O capítulo anterior apresentou o recorte desta pesquisa utilizando a literatura como parte delineadora do tema. Neste capítulo, a pesquisa é contextualizada no tempo e no espaço em que o modelo de Organização Social em São Paulo se insere. Nesse ponto, apresenta-se um panorama cultural em plena transformação, junto a uma gestão pública em busca de soluções; é contemplado ainda o contexto geral do modelo, assim como os principais pontos relacionados à sua criação no Estado de São Paulo.

A aplicação do modelo de Organização Social, na área cultural, se deu em uma conjuntura específica, em que a Secretaria de Estado da Cultura procurava por alternativas para o avanço da área. Arriscando um aprimoramento dos procedimentos de gestão que proporciona maior flexibilidade e capacidade de gestão aos EPP, a secretaria chega, em 2012, a ter vinte Organizações Sociais com CG vigentes. Contudo, apesar dos sensíveis ganhos do modelo, a dificuldade do próprio Estado em reformular seu papel perante o novo formato organizacional implementado ainda é notória.

Esta pesquisa considera atentamente a experiência do Reino Unido que trouxe à tona, na sua última revisão do modelo, discussões que suscitaram elementos de relevância para o estudo das Organizações Sociais, constituindo o fundamento central deste estudo.

2.1 Panorama cultural da cidade de São Paulo

No final dos anos de 1990 e início dos 2000, a cidade de São Paulo foi marcada pela exibição de grandes exposições culturais, espetáculos experimentais nas artes cênicas, assim como pela criação de instituições culturais de grande porte. Essa efervescência ocorreu logo após o desmonte propiciado pelo governo do recém-empossado presidente Fernando Collor de Melo, que extinguiu³² leis de incentivos culturais e órgãos culturais da União ou, ao menos, reduziu drasticamente seu quadro funcional. Foi nesse momento que o Ministério da Cultura (MinC) foi rebaixado à condição de Secretaria da Cultura, ligado ao gabinete do Presidente da República. No final de 1992, após a renúncia do presidente, o Ministério foi recriado.

32

Medida Provisória nº 151 de 12 de abril de 1990

Em 1991, foi promulgada a Lei Rouanet³³, instrumento de incentivo fiscal destinado à área cultural, vigente até os dias atuais, visando ao fomento da arte e da cultura. Nessa mesma época, foi criada a Lei Marcos Mendonça, no município de São Paulo. Regulamentada em 1991, constituiu “medida pioneira e modelar, permitindo a dedução do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS) para quem aplicasse recursos na área da cultura. Nos primeiros anos, esta lei movimentou aproximadamente US\$ 12 milhões e incentivou mais de 118 projetos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998 p. 43).

Segundo estudo formado por 111 grandes empresas brasileiras (27 públicas e 84 privadas), realizado pela Fundação João Pinheiro (1998), no ano de 1997 as leis de incentivo federais³⁴ de financiamento cultural foram responsáveis por cerca de 84% dos recursos captados para a produção cultural nacional, já as leis municipais foram utilizadas por 31 empresas daquelas pesquisadas, sendo que a mais utilizada foi a lei paulistana. O número de empresas investidoras em cultura, nesta amostra, aumentou 267%, passando de 27, em 1990, para 99 empresas, em 1997. O mesmo ocorreu com os números de projetos culturais patrocinados, os quais apresentaram um percentual de crescimento de 737% e com os gastos com cultura, que foi de 349%, ultrapassando, a partir de 1994, os gastos com cultura decorrentes das empresas do setor público.

Sabe-se que havia segmentos culturais mais bem estruturados e em melhores condições de competitividade no mercado do patrocínio cultural e outros, porém, que encontraram maiores dificuldades de auxílio financeiro, por despertarem pouco interesse nos patrocinadores que visavam, em sua maioria, o marketing cultural. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998).

[...] as questões de mercado, que antes passaram por certo clima de pudor e por uma certa censura, passam a se exibir [...] a forma como as estratégias de mercado dominam diversas práticas, [...] passaram a ser tão ostensivas que evidentemente os interesses ficam muito claros e evidentes. (GROSSMANN e MARIOTTI, 2011 p. 155).

33

A Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991), conhecida também por Lei Rouanet, é a política de incentivo fiscal cultural baseada na dedução de imposto de renda devido, para ser aplicado em ações culturais por empresas ou cidadãos.

34

Além da Lei Rouanet, há a Lei de Incentivo ao Audiovisual criada em 1993, Lei 8.685 e com redação alterada através da Lei 11.329 de 2006.

A entrada dessas leis de incentivo na agenda reflete uma tendência mundial iniciada, nos anos 80, motivada pela crise econômica e por soluções marcadas pelo corte de financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente, para a cultura, o que significou grande avanço para o setor cultural no Brasil. A partir daí, se tornou visível para os empresários a possibilidade de utilizar a cultura como meio de investimento. Assim, surgiu o chamado “*marketing* cultural”, o qual atrela o melhor “produto cultural” com o perfil da empresa, de acordo com a visibilidade pretendida. (FUNDAÇÃO BIENAL, 2002).

Independentemente da crítica existente ao longo dos anos que se seguiu o mecanismo proposto pelas leis de financiamento público, as leis de incentivo cultural possibilitaram uma mudança significativa na área da cultura, proporcionando a ampliação de projetos nessa área. Os projetos passaram a ter custos mais altos, resultando em projetos melhor dimensionados, conforme ocorreu em São Paulo.

Nas artes visuais e na área musical, grandes figuras internacionais encantavam multidões. Grandes nomes de diversos gêneros começaram a frequentar São Paulo. Em 1995, a banda The Rolling Stones veio pela primeira vez ao Brasil, conseguindo lotação máxima nas três apresentações, no estádio do Pacaembu. Além deles, sublinhamos a vinda do ex-beatle Paul McCartney, de Luciano Pavarotti, de grandes nomes do blues, jazz. Em destacamos ainda há alguns grandes festivais que aconteceram na cidade.

Nas artes visuais, a primeira exposição marcante daquele novo momento ocorreu no ano de 1995, justamente na Pinacoteca do Estado, que serviu como ponto de referência também da nova fase dessa instituição.

A partir daquele momento, exposições de grandes dimensões surgiram em diversas instituições da cidade. O MASP foi o museu que mais apostou nesta fórmula das megaexposições. Trouxe Dali, Monet, dentre outros. “Exposições de artistas internacionais, como Monet, Michelângelo e Botero, só funcionam se o público responde, o que tem ocorrido. As leis de incentivo ajudam, mas o retorno de público é fundamental para os patrocinadores”, diz Júlio Neves, diretor do museu à revista ÉPOCA³⁵.

As megaexposições buscavam aumentar o público dos museus e dos espaços culturais. A Bienal de Arte de São Paulo, maior e mais tradicional evento artístico do país, também ampliou consideravelmente o tamanho da exposição e, conseqüentemente, dos recursos.

35

<http://epoca.globo.com/edic/19980608/cult1.htm> Acesso em: 5 fev. 2013.

“Nem a arte contemporânea, com sua vocação experimental, escapou da síndrome da espetacularização [...] De um custo de U\$1.000.000,00 na sua edição de 1991, passou a dez vezes isto na edição de 1998” (FUNDAÇÃO BIENAL, 2002 p. 25). Grandes nomes da história da arte tomaram a dianteira do evento e, expostos em *salas especiais*, impulsionaram o número de visitantes. A XXIV Bienal de São Paulo, que ocorreu em 1998, foi considerada pela revista americana *Artforum* (2000) como uma das dez exposições mais importantes da década de 90 em todo o mundo (OLIVEIRA, 2001).

A este cenário paulista foi atrelado o desenvolvimento de grandes projetos urbanísticos e arquitetônicos, buscando espaços alternativos para serem desenvolvidos de modo a aportar o olhar do público sobre a cidade. Nas artes visuais, o projeto Arte/Cidade criou um novo ritmo nas manifestações artísticas, procurou inserir o espaço urbano como parte da obra de arte e, ao mesmo tempo, tratou de criar obras compostas por estes espaços públicos.

O projeto Arte/Cidade indicou um conceito de abordagens alternativas para megacidade, baseado na ativação dos espaços intersticiais, na diversificação do uso da infraestrutura, na dinamização sem concentração excludente e na heterogeneidade espacial e social. Propostas que buscaram detectar o surgimento de novas condições urbanas, identificar suas linhas de força e instrumentalizar seus agentes para intervir em processos dinâmicos e complexos (BRISSAC, ([200-?])).

O primeiro projeto Arte/Cidade ocorreu em 1994 em um único espaço murado, já o segundo ocupou três edifícios no centro da cidade, e, em 1997, aconteceu o *Arte/Cidade – A cidade e suas histórias* que abrangia dois grandes edifícios abandonados e interligados por uma linha férrea.

Nas artes cênicas, surgiram iniciativas similares. Em 1992 a Companhia Teatro Multimídia, do teatro do Centro da Terra, produziu a I Expedição Experimental Multimídia - *Viagem ao Centro da Terra*, dentro de um túnel abandonado sob o rio Pinheiros. Utilizando um espaço não convencional, esta montagem foi precursora dos espetáculos interativos que despontaram pela cidade. A II Expedição Experimental Multimídia - *A Grande Viagem de Merlin* foi ainda mais ousada, com duração de cinco horas, envolvia um percurso de 130 km entre São Paulo e Jundiaí³⁶.

36

O audiovisual, por sua vez, passava por um momento de retomada após a estagnação do cinema, iniciada nos anos 80 e reforçada pela era Collor. Essa nova fase, principiada em 1994, tem como marco o filme carioca *Carlota Joaquina, princesa do Brasil*, que "conseguiu quebrar a apatia do público" (RAMOS e MIRANDA, 2004). Após este início, verificam-se 31 filmes rodados e exibidos entre 1995 e 1997, contra três do início da década, dentre eles filmes de cineastas paulistas (IDEM). Nesse período, surgiram cinemas de rua na cidade de São Paulo, especialmente na região da Avenida Paulista que buscavam exibir filmes de qualidade artística e cultural, não facilmente encontrados nas salas comerciais. Em suma, houve o reinício de uma movimentação no setor e São Paulo fez parte do processo.

Impunha-se, portanto, em São Paulo, uma "linguagem metropolitana" (ARRUDA, 2000). As instituições existentes já possuíam mecanismos para ampliar suas fontes de financiamento por meio das leis de incentivo, ao mesmo tempo em que buscavam ampliar seus projetos visando ao aumento de público e de visibilidade institucional. Este período impulsionou as próprias organizações a se recriarem para acompanhar as mudanças em curso, tanto no setor cultural, quanto na área econômica e política.

Neste momento surgiram novas organizações culturais e empresas que se dedicaram exclusivamente à arte, em especial às artes visuais e ao entretenimento – liderado pelos grandes *shows* de artistas internacionais e pelos musicais da Broadway, que aterrissaram na cidade. Os museus existentes renovaram-se, como é o caso do já citado MASP, além do Museu de Arte Contemporânea da USP (MAC) e do Museu de Arte Moderna (MAM). Como exemplo a reestruturação do MAM – "Fui buscar justamente no MoMA a referência para readequar a gestão do MAM a uma nova realidade cultural no país", segundo Villela (2005), nova diretora do museu. Centros culturais começam a surgir na cena paulistana, em especial, ligados às instituições que possuem mecanismos para dedução do imposto de renda para a manutenção do espaço cultural. Esse é o caso do Itaú Cultural, fundado em 1987 e estava em plena atividade nos anos 1990, do Centro Cultural Banco do Brasil de São Paulo inaugurado em 2001 e do Instituto Moreira Salles, criado em 1992.

As grandes instituições culturais privadas, associadas às entidades internacionais, geridas segundo princípios empresariais e patrocinadas por corporações e grupos financeiros, "verdadeiros aparelhos de captura do espaço urbano e da produção cultural", configuraram-se na tendência dominante da época (BRISSAC, ([200-?])). Dinâmica que está diretamente relacionada à era da globalização – "Não dá para pensar a questão das artes visuais hoje em dia fora desse contexto da globalização, pensando na indústria cultural, na indústria do

turismo [...]” (Diretor de OS 1)

Esse período foi marcado por mudanças governamentais, em especial para a Prefeitura de São Paulo, que passa por administrações com propostas visivelmente distintas. Primeiramente, aquelas iniciadas em 1989, sob o comando de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT), que segue no cargo até 1993, sucedidas pelas de Paulo Maluf, do Partido Democrático Social (PDS), no cargo até 1997, quando foi eleito Celso Pitta como seu sucessor, o qual se manteve no cargo sob difíceis condições. Por sua vez, por aproximadamente uma década, o Governo do Estado permaneceu sob o comando do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), quando em 1995, mudou a administração paulista, na ocasião em que foi eleito Mário Covas, do Partido Social Democrata do Brasil (PSDB), partido que segue à frente do estado até os dias atuais. Quando Mário Covas assume o governo e nomeia como Secretário de Cultura o então deputado estadual Marcos Mendonça, o movimento para inserir os equipamentos e projetos da SEC no circuito cultural se torna acentuado. Ao se deparar com dificuldades inerentes à administração pública, iniciam-se as tratativas sobre a implantação do modelo de Organização Social na área da cultura.

Atualmente, o Partido dos Trabalhadores compõe este quadro municipal, após vencer as eleições de 2012 e empossar para a Secretaria de Cultura o ex-ministro Juca Ferreira. Arelada à conjuntura cultural paulista, onde o debate na área já é acentuado, há sinais de ampliação desta arena, agregando os feitos petistas à longa jornada estadual tucana que nomeou, recentemente, como Secretário de Cultura, o museólogo e gestor cultural Marcelo Araújo. A partir da nova conjuntura política, do perfil dos dois Secretários de Cultura e dos partidos que representam as políticas públicas, o modelo de OS tende a avançar significativamente.

2.2 O modelo de Organização Social

A ideia, em termos de reforma, é transformar os serviços sociais e científicos prestados diretamente pelo Estado em entidades de serviços quase-estatais ou públicas não-estatais de um tipo especial, que farão parte do orçamento do Estado, mas não do aparelho do Estado [...] Proponho chamar tais instituições de “organizações sociais”. Em termos legais, as organizações sociais serão privadas, pois estarão sujeitas às mesmas normas que se aplicam ao setor privado; em termos políticos, continuarão sendo públicas, na medida em que são orientadas para o interesse público. (BRESSER, 2009a p.317)

O modelo proposto em 1995 no Governo Federal e adotado em 1998³⁷ foi parte da estratégia do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e propõe a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não lucrativos), o que tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado nas democracias contemporâneas.

Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal. (MARE, 1997 p.7)

Em 1995, o desenho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tomou como base as reformas ocorridas nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido, onde se estabelecia a segunda grande reforma da Administração Pública, a Reforma Gerencial. As novas ideias das reformas já estavam em plena formação e, em alguns países, em processo de implantação. O Brasil tinha então a oportunidade de ser o primeiro país em desenvolvimento a participar desse grande movimento das reformas (BRESSER, 2000).

Orientada por valores focados em resultados – e não em processos – pelo estabelecimento de mecanismos de controle com seus próprios critérios de eficiência e eficácia para uma ação voltada efetivamente ao interesse coletivo, “a reforma do Aparelho do Estado no Brasil significou, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (MARE, 1995 p.18).

Considerando ser necessária a construção de um modelo conceitual que delimitasse os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado e que possibilitasse a identificação de estratégias adequadas para cada um deles, evitando soluções genéricas a problemas

37

Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, ano em que se iniciou o processo de implantação do modelo no GF.

específicos (MARE, 1995), o PDRAE divide o aparelho de Estado em quatro segmentos³⁸ e organiza as propostas da Reforma a partir de três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão pública.

(...) a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão. (MARE, 1995 p.48)

Para o setor de atividades não-exclusivas do Estado, o modelo de Organização Social propõe maior autonomia administrativa, convocando a sociedade civil a assumir maiores responsabilidades perante a ação pública. “Em síntese, a estratégia de publicização – por meio do Programa Nacional de Publicização – visa aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão cliente a um custo menor” (MARE, 1997 p.12).

Conforme prega a própria Constituição³⁹, cultura é um direito. E por ser um direito do cidadão é um dever do Estado, mas não exclusivamente. O direcionamento a um mecanismo híbrido entre as esferas pública e privada para fomentar e ampliar a participação artística e cultural da população já vem sendo realizado de maneiras distintas pelos diversos países: o Reino Unido recorre à parceria dos *quangos*, ou ALBs, a França mantém suas ações culturais sob a tutela governamental⁴⁰, e nos Estados Unidos a participação da iniciativa privada e da

38

O **Núcleo Estratégico** corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. Corresponde ao Legislativo, Judiciário e ao Executivo - a cúpula designada a planejar e formular políticas públicas; as **Atividades Exclusivas** correspondem ao setor em que são realizadas as atividades que só o Estado pode realizar, fiscalizar, regulamentar, fomentar; a **Produção de Bens e Serviços para o Mercado** corresponde à área de atuação das empresas, caracterizada pelas atividades econômicas voltadas francamente ao lucro; já os **Serviços Não Exclusivos** dizem respeito ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Assim, as organizações não possuem poder de Estado, mas configuram espaços públicos, por envolverem direitos humanos fundamentais e produzirem “economias externas” relevantes, na medida em que geram ganhos que se espalham imediatamente para o restante da sociedade sem que possam ser simplesmente apropriados como lucro por tais serviços através do mercado.

39

A Constituição Federal de 1988 já previa, art. 215, que o Estado deve garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, apoiando “a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

40

Há instituições públicas estatais de cultura que são regidas por um conselho, cujo presidente é meado no Conselho de Ministros; o conselho de administração inclui representantes de Estado, parlamentares, e pessoas qualificadas na área cultural.

sociedade são decisivas para a proliferação da área cultural no país.

Em São Paulo, na área cultural, o modelo é considerado “100% positivo” (Coordenador da SEC 1); para a maioria dos entrevistados da Secretaria de Estado da Cultura e das Organizações Sociais, o “modelo como um todo funciona, apesar de existir algumas arestas que tem de ser aparadas” (Técnico da SEC). Considerando-se um modelo em fase de expansão e aprimoramento, “a percepção é muito positiva [...] idealmente tentando combinar o melhor de cada um: o Estado tem o compromisso com o público [...] e a iniciativa privada tem modos de gerenciamento e estruturação [...] essa combinação, essa soma de forças, traduz o sentido da parceria” (Coordenador da SEC 3).

A parceria gerada por esse modelo agrega positivamente à implementação da política pública, e parte significativa da equipe da Secretaria de Estado da Cultura considera como ganhos muito positivos “a agilidade e a possibilidade de pensar em sutilezas que a burocracia não permite” (Coordenador da SEC 4); ponto de vista ratificado pelo depoimento de um conselheiro de Organização Social - “o que percebo dessa estrutura é que tira o ranço do funcionalismo público e ganha uma dinâmica nova, tem recurso e a sociedade civil pode opinar sobre o uso desse recurso” (Conselheiro 2).

Esse novo modelo traz contudo questões ainda não equacionadas, gerando dificuldades e desconfianças mesmo por parte da própria equipe da Secretaria de Estado da Cultura. Os pontos negativos do modelo de gestão são aqui apresentados sob a forma de dois grandes riscos: o perigo de ser visto como uma gradativa terceirização do serviço público, e como oferta de mecanismos lícitos para burlar a própria lei do concurso público afinal, bem como a lei de licitações, que acaba flexibilizando perigosamente compras e contratações. “Então, todo mundo olha com receio para as Organizações Sociais por conta do passado das organizações não governamentais (ONG) e seus convênios [...]” (Coordenador da SEC 2). Tais riscos, conforme apontados, não deixam de remontar aos prejuízos decorrentes da falta de transparência ocorrida no passado – de organizações e do próprio governo – bem como à possibilidade real de tais distorções ainda subsistirem como prática corrente no serviço público. Obviamente, à despeito de desacertos e equívocos perfeitamente sanáveis, não se pode esperar que o modelo de Organização Social venha a resolver todos os problemas existentes na administração pública do setor.

2.2.1 A discussão dos *Quangos* no Reino Unido

A principal fonte de inspiração para a criação das Organizações Sociais no Brasil surgiu no Reino Unido, sob a designação genérica de *quangos*⁴¹, conforme citado anteriormente, cuja denominação mais amplamente utilizada é *Arm's Length Bodies* (ALB), representando o conjunto das organizações.

Os *Arm's Length Bodies* são considerados parte do estado, mas não funcionam junto à estrutura departamental tradicional. Teoricamente, operam com relativa liberdade em relação ao controle governamental, incluindo: i) liberdade gerencial; ii) liberdade constitucional; iii) liberdade sobre a política governamental. (*INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010*)

“*Why Arm's Length Bodies are a vital part of our democratic system of public administration and what should be done to organise them better*” é a pergunta guia do *paper*⁴² que Talbot (2010 p.1) redigiu para o *Public Administration Committee*, vinculado ao Parlamento inglês.

O relatório *The Next Steps*⁴³ (1988) tornou evidente a debilidade governamental quanto à implementação e gestão de serviços públicos, servindo de base para a posterior reformulação dos ALB. À época, foi criado o cargo de diretor executivo dos ALB, que geralmente se reportava aos Ministros, sendo o quadro de funcionários composto majoritariamente por funcionários públicos, não constando estatuto específico e diferenciado do departamento governamental a que eram ligados, permitindo, assim, que pudessem adotar medidas mais flexíveis e mecanismos internos mais adequados aos seus objetivos, com gestores com liberdade de gerenciamento e orçamentos próprios, focados em metas de desempenho.

41

As várias nomenclaturas em uso – *Non-Departmental Public Bodies (NDPB)*, *Arm's Length Bodies (ALB)*, *Quangos*, *Public Bodies*, *Executive Agencies*, *Non-Ministerial Departments*, *Independent Statutory Bodies*... – não apresentam regras claras sobre suas estruturas, nem tampouco sobre a escolha de qual política as compõem; as diferenças entre elas nem sempre são evidentes e a utilização das siglas não é padronizada, causando certa confusão na distinção dos *Public Bodies*.

42

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537we08.htm>

Acesso em: 3 fev. 2011

43

Um programa do governo britânico iniciado em 1987 produziu o relatório *Improving Management in the Government – The Next Steps*, que fornece a base das propostas de melhoria para o desempenho do serviço público.

O atual Governo de Coalizão, reservando, porém críticas ao governo anterior, sobretudo quanto à centralização e à falta de transparência, empenhado em aumentar a *accountability* dos serviços públicos prestados, propõe a revisão dos ALB. Inicialmente, o discurso mais contundente dizia respeito ao corte de gastos governamentais, estimando uma redução de quinhentos milhões de libras esterlinas até 2012; à extinção de cento e vinte ALB; e maiores precauções legais na criação de novos ALB, incluindo restrições ao uso de *lobbying* (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010). Alguns *quangos* foram fechados, outros incorporados, outros ainda foram reformulados e novos não deixaram de surgir, denotando, assim, a consolidação de uma mudança da postura governamental, inclusive com relação à formulação das próprias políticas públicas.

Talbot (2010) aponta razões políticas e administrativas para a existência dos ALB, elencando as principais questões para um efetivo redesenho desse modelo inovador, notadamente no que concerne as dificuldades de gerenciamento e *accountability*, dentro do governo e dos próprios ALB. Em sua pesquisa realizada em diversos países, identificou quatro pontos fundamentais:

- i) a dificuldade que o governo tem de estabelecer um relacionamento estratégico e maduro com as ALB, recorrendo ao controle excessivo ou se abstendo numa espécie de *hands-off*, na fronteira da falta de interesse;
- ii) o relacionamento com diferentes tipos e tamanhos de ALB mostrou-se desafiador no sentido de perceber as diferentes necessidades e demandas de cada um;
- iii) os complexos, confusos e conflitantes conjuntos de relações com os ALB tendem a favorecer ingerências externas no seu próprio direcionamento;
- iv) a problemática da colisão entre ALB existente com responsabilidades sobrepostas amplia-se com a criação de novas.

Certas questões apontadas na pesquisa de Talbot também foram levantadas no trabalho executado pelo *Institute for Government*, resultando no relatório *Read Before Burning*, como a duplicação das ações, problemas na política de coordenação do modelo e dificuldade em atingir o equilíbrio correto entre a liberdade e o controle dos ALB; sendo que algumas das causas são apontadas no relatório como “zona de atenção”:

- i) criação de novos ALB com inadequada clareza de funções e subsequente *institucional 'drifting'*;
- ii) confusão de funções e responsabilidades como resultado de 'incoerência institucional';
- iii) falta de qualificação das equipes dos ALB e do próprio governo;
- iv) baixa capacidade gerencial de ambos os lados;
- v) falta de clareza dos indicadores e metas de desempenho;
- vi) necessidade de adaptação dos membros do Conselho dos ALB nesse novo e complexo ambiente, especialmente se forem ligados ao setor privado.

A preocupação central, como denotada, não trata apenas do número de ALB, mas da falta de transparência dos atuais mecanismos institucionais, do cuidado com a equidade em termo das nomeações e salários, e de certo 'sentimento' que, de alguma forma, as ALB acabam por escapar de sanções. *"ALBs are not perfect — like all other forms of public administration they have strengths and weaknesses. Nor are there any obvious universal formulae or prescriptions that would say when ALBs are an appropriate form of organisation as against any other."*⁴⁴ (TALBOT, 2010 p.6)

Passados mais de vinte anos da implantação do modelo no Reino Unido, ainda há problemas que o torna objeto de revisões constantes, sendo que a mais recente levantou as questões que instigaram e servem de baliza para esta pesquisa, visando identificar uma experiência já realizada que possa oferecer parâmetros aos melhores esforços no Brasil. Os pontos levantados por Talbot, e pelo relatório do *Institute for Government*, também podem ser encontrados nas Organizações Sociais de cultura, merecendo especial atenção. Nesse sentido, importa lembrar que alguns deles serviram não apenas para apontar os caminhos do estudo de caso em questão, mas também como elemento estrutural da análise.

O modelo inglês não é transposto, tampouco copiado no Brasil, é, por sua vez, utilizado como fonte de inspiração para a criação de um modelo adequado à realidade brasileira, inclusive modificado entre os diversos estados e municípios que optaram por sua adoção, promovendo adaptações conceituais e legais, conforme a necessidade identificada por

44

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpublicadm/537/537we08.htm>
 Acesso em: 18 fev. 2011

seus dirigentes. Ademais, para a constituição do modelo pós-burocrático não existe uma “via única adotada por todas as nações”, portanto, as “alternativas propostas diferem entre si” (ABRUCIO, 2006, p.174).

A criação do modelo no Brasil surgiu quando o Ministro Bresser percebeu que grandes mudanças ocorriam na administração pública mundial. A partir daí, buscou este aprendizado (ABRUCIO, 2007) junto à Grã-Bretanha, onde havia uma discussão teórica e um processo mais avançado da reforma propriamente dita. Lá surgiram os primeiros trabalhos datados do final de 1980, período em que começou a despontar uma “espécie de escola de intelectuais, consultores e servidores públicos”, onde se “formara uma rede de debates entre a reforma gerencial e a *New Public Management*” (BRESSER, 2009b). O caso inglês tornou-se modelo da literatura sobre o tema, porém seus processos não estavam sistematizados.

A experiência inglesa despertou no governo brasileiro o interesse em elaborar um modelo adaptado à realidade local – “O modelo brasileiro de reforma que desenvolvi em seguida [à viagem à Grã-Bretanha] não foi uma cópia do britânico, porque não havia, então, qualquer conceituação geral e sistemática como aquela que orientou a Reforma Gerencial de 1995” (BRESSER, 2009b p. 21).

2.3 A criação do modelo em São Paulo

Os conceitos da reforma se irradiaram pelos estados e municípios possibilitando um modelo de gestão mais apropriado para a tarefa de superar os desafios de uma administração pública burocratizada e permeada por entraves administrativos, o que veio ao encontro de uma demanda mais participativa por parte da sociedade.

Há uma adesão generalizada à onda de modernização que vem implantando em alguns setores da administração pública partes da reforma proposta no Governo Federal do presidente Fernando Henrique Cardoso, e que, contudo, não parece fazer parte de um projeto mais amplo de reforma do Estado, mas sim uma alternativa de gestão (SANO, 2003). Apesar de a maioria das experiências dos governos subnacionais não estar focada na reforma de Estado como um todo (INSTITUTO PUBLIX, 2009), as parcerias firmadas bem como os resultados alcançados parecem ser maiores do que o ocorrido no próprio Governo Federal.

A cidade de Curitiba foi pioneira em aprovar, ainda em 1997, a lei sobre as

Organizações Sociais, destinada a entidades que atuam na área social (SANO, 2003), sendo o estado do Ceará o primeiro a implantar um equipamento cultural nos moldes do modelo de OS – Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, datado de 1999. Outro desses casos corresponde ao Governo do Estado de São Paulo: “novos modelos de gestão” era uma constante no discurso governamental já há algum tempo buscando alternativas para atender devidamente não só a área cultural vinculada à administração direta, mas, principalmente, a área da saúde.

A Secretaria de Estado da Saúde (SES) vinha testando, com algum sucesso, modelos alternativos de gestão em sua rede de hospitais desde as décadas de 1970 e 1980, “mas os resultados alcançados não foram tão promissores” (GOMES, 2005 p.167). Ainda segundo Gomes (2005), com as mudanças legais no início dos anos 1990, os mecanismos utilizados até então começaram a ser questionados por não possuírem o grau de eficiência necessário para suprir as demandas. Tão logo a construção de um novo conjunto de hospitais se concluía, sobrevinha a necessidade, ainda mais premente, de torná-lo operacional, com equipamento e equipe, evidenciando então uma incapacidade praticamente instituída para suprir carência tão básica, o que suscitou críticas contra a morosidade da administração direta e sua falta de recursos, e acabou orientando a busca por modelos alternativos “mais promissores” (SANO, 2003). Assim, surgiu o modelo de Organização Social na saúde em São Paulo, no final da década de 1990, logo após a aprovação da legislação federal.

Na área cultural também se buscava novos caminhos para minimizar os efeitos da rigidez da administração pública, do engessamento burocrático, da escassez de pessoal qualificado, da dificuldade em planejar e mensurar os resultados de políticas públicas traduzidas em aparelhos e projetos. E também no final da década de 1990 iniciou-se um processo visando a melhoria da área da cultura, a começar pelo aumento do orçamento destinado à pasta, tendo em vista inclusive a existência de projetos mais ousados e modernos já sendo implantados, precisando portanto de novos e melhores mecanismos de gestão.

Segundo a então Secretária da Cultura, Cláudia Costin (2001), não seria adequado tratar da mesma maneira a Receita Federal e a cultura; os procedimentos burocráticos e as ações dos tecnocratas do tesouro transferidos para a área cultural, ainda que não fossem desastrosos, dificilmente culminariam em bons resultados. Mas apesar da pertinência do argumento, o cerne dessa afirmação se referia de fato à questão da própria constituição da equipe da Secretaria de Estado da Cultura (SEC), com mais funcionários contratados em regime temporário – os “credenciados” – sem vínculo empregatício, do que funcionários

públicos de carreira. O governo, tendo lançado mão de tal prerrogativa para suprir a força de trabalho deficitária em diversos setores, dentre os quais a cultura, foi posteriormente questionado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) que, ante a visibilidade e a complexidade do assunto, optou afinal por firmar um Termo de Ajuste de Conduta (TAC)⁴⁵ com a secretaria, em dezembro de 2002.

Contudo, à despeito da situação, o Projeto de Lei (PL) para a criação das Organizações Sociais foi encaminhado à assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) referindo-se somente à área da saúde – “a inclusão da área da cultura foi, [...] de acordo com o deputado⁴⁶, uma concessão que o governo fez durante a tramitação do Projeto” (SANO, 2003 p.97).

Isso não significa que a Secretaria de Estado da Cultura não estava discutindo o assunto; ao contrário, a pasta também buscava alternativas para a gestão cultural – em especial no caso da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp), com turnês nacionais e internacionais – quando, de fato, nesse momento as principais discussões e alterações no Projeto já haviam ocorrido.

Este é um dos motivos pelos quais a lei é mais consistente e específica para a área da saúde do que para a da cultura. Como exemplo de emendas e modificações introduzidas no debate que levaram ao aperfeiçoamento do modelo na área da saúde, há a exigência legal de entidades com experiência prévia comprovada de cinco anos para assumir uma Organização Social (OS) da saúde, ou ainda a exigência de os hospitais somente atenderem ao Sistema Único de Saúde (SUS) e não mais a convênios particulares, conforme a proposta inicial.

Há pouca informação na literatura e na mídia sobre a inclusão da cultura no Projeto de Lei das Organizações Sociais, o que dá a entender que se tratou de um processo muito rápido.

Em 1998 foi sancionada a lei⁴⁷ que autoriza a qualificação de entidades como Organização Social na área da saúde e da cultura, que, posteriormente, contou com mais três

⁴⁵

Termo este com prazo de um ano, posteriormente prorrogado na gestão de Batista; segundo o TCE “[...] tinha como objetivo fixar obrigações de fazer e não fazer visando adequar o provimento de cargos e empregos (...)”.

⁴⁶

Milton Flávio, Deputado Estadual pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), responsável pela condução do projeto das Organizações Sociais dentro da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

⁴⁷

Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998.

decretos⁴⁸ específicos.

Os mecanismos de controle para as Organizações Sociais no Estado de São Paulo estão previstos na Lei Complementar a qual inclui órgãos de fiscalização do próprio governo – “todos os órgãos que controlam a AD olham as OS, não tem diferença nenhuma” (Secretário Adjunto). A Secretaria da Cultura fiscaliza a execução do contrato de gestão por meio da área correspondente e os resultados atingidos são analisados periodicamente por uma Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão das Organizações Sociais da Área da Cultura⁴⁹ indicada pelo próprio Secretário da pasta. Essa Comissão encaminha relatório conclusivo ao Secretário e à Assembleia Legislativa do Estado; o balanço e demais prestações de contas da Organização Social devem ser publicados no Diário Oficial do Estado (DOE), analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo anualmente e auditados pela Secretaria da Fazenda, estando ainda previsto no contrato de gestão uma auditoria anual com empresa de auditoria externa.

2.4 A implantação do modelo na área cultural

Poucos foram os governos que investiram esforços na área cultural e adotaram o modelo de Organizações Sociais. O Estado de São Paulo apostou nessa alternativa. Atualmente, a visão obtida sobre o modelo para a área é, amplamente, a melhor possível, conforme o depoimento: “O sistema de OS é a maior revolução na cultura, do ponto de vista da gestão, da história da cultura [...] não tem só ganhos porque ele é um modelo novo, tem oito anos e tem algumas coisas que devem ser azeitadas” (Coordenador da SEC 1).

Apesar de a lei estadual que autorizou a qualificação de entidades como Organização Social ter sido aprovada em 1998, e no mesmo ano já se assinar o primeiro contrato de gestão de Organização Social na área da saúde, o mesmo só aconteceu na área cultural em novembro de 2004; é preciso reconhecer que essa demora da cultura se deve em grande parte às discussões ainda incipientes no próprio setor, iniciadas efetivamente só após a aprovação da

⁴⁸

Decreto nº 43.393, de 29 de setembro de 1998; Decreto nº 50.6011, de 30 de março de 2006; Decreto nº 53.330, de 18 de agosto de 2008.

⁴⁹

Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998; Decreto nº 50.941, de 5 de julho de 2006 e Decreto nº 51.916, de 20 de junho de 2007.

lei, tanto dentro do governo, quanto fora dele, junto à opinião pública.

A partir da implantação desse modelo, tornou-se competência da Secretaria de Cultura definir, formular e fiscalizar as políticas; e da sociedade civil, executar os serviços com maior autonomia do que a eventualmente existente na administração direta.

[As OS] permitem você aliar a definição das políticas culturais por parte da SEC, claro, e contratar entidades que tem um quadro especializado na gestão de equipamentos culturais, seguindo regramentos no uso dos recursos (Coordenador da SEC 1).

Até o processo de implantação do modelo, todos os espaços, projetos culturais e corpos estáveis da SEC eram parte exclusiva da administração direta, contratados por meio de vínculos precários de trabalho; faltava mão-de-obra especializada; havia carência de concursos públicos para o devido preenchimento de vagas; o orçamento para a maioria dos equipamentos culturais e projetos era baixo; e praticamente não havia um planejamento amplo, nem tampouco mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas executadas, tampouco amplo planejamento. Nesse cenário desfavorável da administração direta, alguns espaços e projetos até avançaram ao longo dos anos, graças ao empenho de seus gestores, e de uma eventual decisão estratégica de investimento por parte do governo, mas foi o subsequente desenho de uma política pública com bases sólidas, a promoção da melhoria da infraestrutura, e o aumento do orçamento os fatores decisivos para propiciar esses avanços pontuais.

Ao que tudo indica, o modelo tradicional da administração direta traz rigidez à área cultural, em suas especificidades, distintas dos demais setores da administração pública. A produção cultural e artística não apenas lida com o que há de único em cada proposta ou forma de expressão, mas está por definição em estado de permanente renovação, o que não ocorre com frequência em outras áreas do setor público. A inadequação das formas de seleção (concurso público) e de vínculo (estabilidade/plano de carreira) para selecionar músicos ou bailarinas, a falta de agilidade e flexibilidade para efetuar contratos temporários com profissionais especializados sempre foi parte dos obstáculos encontrados na área cultural dentro do serviço público. Por fim, a tradicional dificuldade de implementação, característica dos setores governamentais, o sucateamento de equipamentos culturais, o baixo índice de ocupação e visitação dos espaços voltados à cultura, a diminuta equipe técnica de funcionários públicos existente no corpo da Secretaria de Estado da Cultura à época ampliaram as fragilidades já existentes e aguçaram a percepção do governo sobre a

necessidade de atuar mais ativamente na área cultural.

Nesses oito anos, vejo que a secretaria teve uma trajetória de crescimento, mas não tem uma infra-estrutura administrativa adequada. A Cultura não pode ter o mesmo tratamento de outras áreas do Estado. Não tem sentido, por exemplo, um músico só poder ser contratado como funcionário público. A gente não conseguiu encaminhar isso no âmbito do governo. Ela [Cláudia Costin] estará focada nisso, afirmou Marcos Mendonça, secretário da Cultura de 1994 a 2002, ocasião da posse da nova secretária (MATTOS, 2003).

Na outra ponta, as instituições que poderiam se qualificar como Organizações Sociais tinham dúvidas se o orçamento seria suficiente para realmente manter o funcionamento das instituições; se os créditos orçamentários seriam efetuados nas datas previstas; se o orçamento disponível para o processo de implantação das novas instituições seria suficiente, considerando que teriam obrigações, apontadas em lei e pactuadas nos contratos de gestão, que implicariam necessariamente maiores custos. “Não dá para crer que o Estado vá honrar compromissos. Se o Estado não pagar, como fica a instituição?”, questiona Ricardo Othake, diretor da Associação de Amigos do Museu da Imagem e do Som (MIS) (CYPRIANO, 2004).

Há riscos, mas vejo mais vantagens. No sistema atual, se eu não repassar verba para uma instituição, ela tem de ficar quieta, pois é subordinada a mim. No novo modelo, é independente e pode ir aos jornais, pois a OS tem mais autonomia, afirma Claudia Costin (IDEM).

Após a implantação do modelo, o orçamento da SEC foi aumentando gradativa e substancialmente, parte por pressão das OS, parte porque a secretaria passou a dispor de mecanismos previstos legalmente nos contratos de gestão e em relatórios periódicos obrigatórios, para aferir resultados e visualizar gastos efetivos. Essa possibilidade de aumentar o orçamento devido a novos dispositivos de gestão disponibilizados pela reforma do Estado é um ganho do processo, ao qual, entretanto, não se recorre normalmente, uma vez que o 'corte de custos' continua sendo um dos objetivos das reformas, como aponta Kettl (2006), e se torna um dos grandes dilemas das reformas: é preciso “organizar governos que funcionem melhor e custem menos” e, contudo, essa tática governamental de focar no corte de custo funciona em curto prazo, quando os resultados são mais factíveis (KETTTL, 2006 p.76).

À época da implantação do modelo, a homogeneização e simplificação dos contratos de gestão foram a opção, uma vez que não havia indicadores claros ou metas definidas, nem

tampouco havia consolidação do monitoramento e avaliação das ações na administração direta. Havia sim a dificuldade em mensurar o grau de importância das ações propostas nos CG e o orçamento necessário para essa execução. Conforme a então Secretária Cláudia Costin, “a estrutura do primeiro contrato de gestão foi propositadamente simples. Era importante testar o novo modelo antes de se estabelecer um conjunto de metas mais complexas e desafiadoras” (COSTIN, 2005 p.10).

Ao longo dos anos seguintes, os contratos vêm sendo aprimorados lentamente, assim como o próprio desenho do plano de trabalho, porém a adequação das metas quantitativas ainda é maior do que a das qualitativas, redundando insuficiente para a consolidação do modelo na área. As metas destinadas a medir a qualidade são cruciais a esse modelo – nesse tipo de parceria – uma vez que o foco é nos resultados, e não mais procedimentos normativos e administrativos.

Ao mesmo tempo, a própria Secretaria de Estado da Cultura deveria passar por um período de laboriosa transformação na sua estrutura interna e na cultura organizacional existente, o que implicaria novas funções aos funcionários que permanecessem no quadro governamental. Essa preparação deveria ter início a partir do treinamento e capacitação de sua equipe, o que praticamente não ocorreu, enquanto as mudanças institucionais já em curso por meio das Organizações Sociais e as correspondentes mudanças culturais que o modelo acarreta requerem cada vez mais um processo de capacitação contínua para a equipe governamental. A problemática da gestão, que trata da implementação propriamente dita, demanda equipes preparadas para exercerem a nova função, pois embora, a dimensão prioritária continue sendo a institucional, as demais assumem importância vital ao sucesso, ou fracasso, das OS em andamento.

O início do trabalho não foi fácil. Mudanças políticas no governo fizeram com que tivesse de sair do governo em maio de 2005⁵⁰, antes de consolidado o processo. Uma nova equipe assumiu sem que um conhecimento de como monitorar contratos de gestão tivesse se consolidado na secretaria ou que as OS se sentissem confortáveis no novo papel (COSTIN, 2005 p.10).

Nos anos de 2003 e 2004, época inicial do processo de implantação do novo mecanismo de gestão na Secretaria de Estado da Cultura, a classe artística, jornalistas e gestores da área expressaram críticas e receios que perduram em menor escala até hoje, sem que as possibilidades do modelo nisso se esgotem.

50

Cláudia Costin, então Secretária de Estado da Cultura.

Muitos dos motivos alegados contra a publicização decorrem do desconhecimento sobre a diferença entre a publicização e a privatização, a atuação do Estado, as potencialidades e as formas de controle do modelo [...] a resistência à mudança também desempenha um papel muito forte (FREITAS, 2010 p.71).

A implantação do modelo ocorre com o propósito de garantir melhor qualidade nos serviços prestados ao cidadão, baseado no fato de que o Estado não é capaz de oferecer o variado número de serviços que lhe cabe, assim como não é eficiente o bastante para responder às necessidades da população (BRESSER, 2006).

2.5 O estado atual da implementação do modelo

No final de 2012, vinte Organizações Sociais possuem contratos de gestão vigentes com a Secretaria de Estado da Cultura visando a execução de mais de onze projetos, além de festivais, prêmios e eventos, a gestão de trinta e três equipamentos públicos e aproximadamente seis corpos musicais estáveis (APÊNDICE A). Com esse desenho é possível averiguar que praticamente todos os equipamentos e programas da SEC são gerenciados pelas OS⁵¹. Contudo, embora a devida delimitação do campo de atuação das OS tenda a facilitar um planejamento mais amplo, muitos aditivos contratuais ainda são elaborados durante a vigência do contrato, acrescentando ou eliminando ações e recursos, o que, de um lado, não deixa de mostrar a flexibilidade do modelo e, de outro, seus riscos, com a recorrência de planejamentos insuficientes, as possíveis ingerências da autoridade estatal, ou mesmo a utilização da OS como mecanismo para contornos burocráticos.

Vale lembrar que a mudança do líder em um processo que requer alteração da cultura institucional, das diretrizes funcionais, do monitoramento e da avaliação dificulta a ação de implementação e consolidação do modelo, assim como a implementação da própria política administrativa originária precisamente das consequências dessas alterações. A partir da assinatura do 1º contrato de gestão, no final do ano de 2004 até o final de 2012, estiveram à

51

Na administração direta há a gestão do programa de fomento (ProAC) e projetos incentivados por meio de edital – Prêmio Estímulo, Prêmio São Paulo de Literatura e Programas de Fomento e Incentivo Paulista – como parte dos atendimentos feitos aos municípios com objetivo de oferecer apoio do governo estadual aos festivais e demais eventos realizados nos 645 municípios paulistas, e a área destinada à preservação do patrimônio histórico do estado, vinculada ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT).

frente da pasta da Cultura nada menos que cinco Secretários. Algumas das constantes mudanças sofridas acabaram causando dificuldades e retrocessos para o processo de implantação e consolidação do modelo, enquanto a permanência de uma mesma liderança foi uma experiência que pareceu favorecer o bom termo dos processos semelhantes na área da saúde⁵².

Pode-se contudo perceber certo encadeamento lógico no desenvolvimento das Organizações Sociais ao longo das gestões dos diferentes Secretários de Estado da Cultura no período: o primeiro planejou e iniciou o processo de implantação; o segundo deu continuidade às assinaturas dos contratos de gestão e à reestruturação da própria secretaria; o terceiro procedeu aos primeiros ajustes de metas e indicadores nos contratos de gestão e às alterações com Organizações Sociais; o quarto prosseguiu nessa direção, procurando incluir novos dispositivos contratuais que pressupõe ações para a consolidação do modelo, porém suas ações iniciadas e não finalizadas não indicam continuidade; a atual gestão, liderada por Secretário oriundo da área cultural, sem participação em cota política, que partilhou da implantação das OS e possui visão positiva sobre o modelo para a cultura, sugere trilhar um caminho de fortalecimento do modelo e do desenho da política cultural.

O perfil de cada Secretário também parece influir de modo determinante na implantação do modelo, o que se mostra conflitante nos pontos de vista dos entrevistados da SEC e das OS, revelando em verdade a grande amplitude e complexidade não apenas das visões, mas sobretudo das relações envolvidas:

O atual Secretário acha que OS é um bom modelo, é defensor ardoroso [...] O Sayad tinha visão de que as OS tinham de ser fortes, robustas, substantivas, com administração forte. Não queria ficar preocupado em controlar as OS, só queria controlar os resultados. O Andrea Matarazzo chegou com uma visão de que não tem controle nenhum e tentou criar controles enormes, não conseguiu e entrou em queda de braço com as OS (Secretário Adjunto).

(...) grandes mudanças ocorridas na gestão dos Secretários Sayad, Secretário Matarazzo e o Secretário Marcelo [...] a relação de garantia das condições de viabilidade do modelo, qualidade [...] transparência, agilidade (...) cada um a seu modo fez um esforço muito grande e buscou estruturar a secretaria para responder a essas questões. (Coordenador da SEC 2)

52

O Secretário de Estado da Saúde de São Paulo, Luiz Roberto Barradas Barata, permaneceu à frente da Secretaria de 2003 a 2010 e consolidou o processo de implantação do modelo na área da saúde.

(...) a relação com um Secretário era de confiança e tudo era possível, com o outro Secretário, nada era possível. (Diretor de OS 3)

Em 2010, quando um termo de referência que expressa expectativas em relação ao aprimoramento da gestão das OS foi encaminhado pela SEC para a Secretaria de Gestão Pública (SGP), estipulou-se um trabalho conjunto entre secretarias para: i) padronização de processos e sistema de informações; ii) planejamento e avaliação; iii) transparência, participação e controle social (FIORE; PORTA; DUARTE, 2011), o que manifesta o interesse da SEC em criar mecanismos que auxiliem o aprimoramento do modelo, assim como a necessidade de auxílio externo, apontando para uma abertura em direção a ações de cooperação e parceria, o que poderia resultar na percepção da necessidade de formação dos próprios servidores para a nova atuação destinada à SEC após implantação do modelo.

Até a gestão Matarazzo, as OS se consolidavam em uma 3ª etapa da fase de implementação do modelo, na qual a preocupação para ampliar os mecanismos de gestão e para aperfeiçoar os instrumentos básicos utilizados na relação entre OS e SEC se constituem como fator relevante e essencial para consolidação do modelo. Ao mesmo tempo em que essa tentativa de fortalecimento do modelo ocorre, há uma visível divisão do estilo de OS existentes: i) as que possuem conselho, gestão e política cultural fortalecida, onde a interferência política é minimizada ou até inexistente; ii) as que possuem conselhos frágeis, gestão mediana e política cultural estabelecida, porém fragilizada, o que facilita as interferências políticas; iii) as que possuem conselhos inexpressivos, nos quais a gestão e política encontram-se francamente enfraquecidas, tornando-se extremamente vulneráveis à ingerência política; iv) as geridas pelos próprios políticos e gestores com ligação política que gozam de reconhecimento na iniciativa privada.

A etapa anterior do processo de implementação das OS se caracterizou pelo momento em que houve substituição de dirigentes nas mais antigas, normalmente geridas até então pelos ex-servidores públicos – em cargo comissionado – que estavam à frente dos projetos ou equipamentos na fase de transição. Muitas dessas Organizações Sociais mais antigas não conseguiram renovar seus contratos de gestão, mesmo sem a evidência concreta da falta de cumprimento das metas e indicadores pactuados ou de má gestão dos recursos e projetos ou equipamentos públicos, o que parece remeter à persistência de disputas políticas e ideológicas pelo poder durante as mudanças nas regras do jogo. Os projetos mais recentes foram elaborados e são geridos, em sua maioria, por profissionais da área cultural que já “nasceram”

como OS, o que facilita os processos de implantação e execução, mas cria o ônus de configurar uma espécie de “dono” para a ação.

Por outro lado, algumas OS seguem buscando melhoria na sua gestão e testando nos seus quadros funcionais gestores da iniciativa privada, da área pública, profissionais da área cultural, dentre outros. Iniciou-se um movimento para atrair o conhecimento da iniciativa privada para dentro das OS, em praticamente todos os Conselhos de Administração há a participação de empresários e nomes de reconhecimento nacional ocupando parte das vagas. O recente processo de implementação das OS ainda não permite aferir, como no modelo inglês, se os gestores e conselheiros com experiência na iniciativa privada irão trazer a expertise necessária ou se enfrentarão mais percalços e barreiras do que os gestores com experiência no Terceiro Setor e na área pública. Do mesmo modo, é ainda de vital importância o perfil dos coordenadores dos departamentos da Secretaria de Estado da Cultura, os potenciais formuladores da política, negociadores dos CG e fiscalizadores diretos das OS.

O processo de implementação da política cultural da SEC é destinado às OS, conforme pressupõe o modelo, pelo qual a secretaria determina no CG a política a ser implementada, seguida de indicadores de monitoramento e avaliação a serem devidamente acompanhados. Cabe portanto à SEC desenhar a política de Estado da área cultural, e às Organizações Sociais, executá-la, entretanto, não é exatamente o que vem ocorrendo.

A capacidade de formulação de uma política pública de cultura consistente e contínua por parte da SEC ainda é deficitária, mais visível justamente nesse momento em que há a necessidade de traduzir em metas e indicadores as ações da área para servirem de base aos contratos de gestão firmados entre o governo e as OS afinal. A definição da política cultural e a formulação das políticas no aparelho estatal são difusas, recaindo muitas vezes sobre o próprio gestor da OS, mesmo aquelas propostas que integrarão o Plano Plurianual do Governo do Estado (PPA). Essa responsabilidade assumida pelas OS revela de fato a dificuldade do Estado em reformular seu papel perante o novo formato organizacional implementado, suscitando expectativas distintas e, conseqüentemente, alterações de rota ao longo do percurso, implicando, muitas vezes, resultados negativos às OS, ao modelo e à política cultural.

A cadeia decisória da formulação impacta na consistência da política e nos resultados alcançados, o que se reflete diretamente sobre os usuários. Estudos e avaliação da política cultural ainda são raros, o que impossibilita maior detalhamento da questão, embora seja

possível reconhecer a existência tanto de políticas mais consistentes e bem estruturadas como de outras ainda enfraquecidas e desconexas. Não significa que a implantação do modelo de OS em si seja necessariamente a causa destas ou daquelas: algumas iniciativas melhor estruturadas puderam se aprimorar ano a ano, enquanto outras, com início somente após a criação do modelo, já surgiram em um ambiente diferenciado ao da administração direta. Apesar de todas as OS possuírem facilidades gerenciais valorizadas por todos os atores envolvidos no processo, algumas estão melhor desenvolvidas do que outras; essa afirmação só é possível porque a maioria das OS foi criada para firmar CG com a SEC e implantar uma política.

Relevante é o papel da Comissão de Avaliação da SEC, constituída com o propósito de receber os relatórios trimestrais das OS, após análise e aprovação pela área competente, e emitir a aprovação final das ações executadas no período, liberando então os pagamentos às OS. Mediante essa competência, a Comissão requer algumas qualidades para exercer sua função com a devida lisura e responsabilidade: autonomia com relação a políticas partidárias; capacidade de avaliação; compreensão sobre políticas públicas, seus limites e possibilidades no modelo das OS.

Mesmo com a implantação do modelo de OS o monitoramento das ações não é pleno e não há procedimento rotineiro no processo da implementação das políticas culturais. O monitoramento das ações das OS é importante para o processo de consolidação do modelo, e da *accountability*, possibilitando uma maior participação e fiscalização por parte da sociedade.

A parceria entre governo e sociedade civil no modelo de OS também é percebida como uma descentralização das ações governamentais, não apenas como um sistema de transferência de ações estatais para garantia de eficiência, mas “como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como o acesso aos serviços” (FARAH, 2006 p.195). Essa premissa da descentralização, teoricamente, vale para o modelo de OS, porém a efetiva redistribuição do poder não é tarefa fácil. Há disputas visíveis entre a SEC e os gestores das OS pelo poder existente junto a políticos, artistas, agentes de cultura e usuários em geral dos espaços culturais; incluindo até a troca de favores e influências em busca de apoios e nomeações. Mas embora a legitimidade das ações culturais e das próprias instituições que implantam política pública em parceria com o governo sejam algumas vezes questionadas, na grande maioria dos casos por si só se reafirmam, e esses constantes conflitos de interesses decorrentes justamente da maior autonomia conferida pela

SEC aos implementadores acabam gerando perdas ao modelo.

A expectativa de diminuição dos procedimentos burocráticos na implantação das políticas e na gestão dos espaços culturais foi alcançada, apresentando maior rapidez nos processos de compras, contratações, reformas, e até mesmo na conduta utilizada para receber doações por meio das OS, superando problemas que costumavam atingir a área cultural de maneira avassaladora, colocando em risco acervos e patrimônios culturais e históricos únicos. Com o modelo de OS em funcionamento, a administração direta pode enfim se concentrar na sua tarefa primordial de formular uma política consistente e perene, passível de avaliação junto aos usuários.

[...] você trabalhava sem recursos, sem equipe, e hoje não, hoje tudo é planejado [...] os problemas que nós tínhamos há dois, três, quatro anos, isso não acontece mais hoje, quando você recebe um relatório de auditoria, você observa que aqueles grandes problemas que você tinha, eles estão sendo sanados [...] Hoje já se aprendeu o que é uma Organização Social, o que é sua estrutura e o que representa dentro do Estado (Técnico da SEC).

Entretanto, um certo descompasso parece persistir entre o desenho conceitual do modelo e a maneira como a SEC o vem implementando, notadamente, no que deseja como resultado, não necessariamente descrito no CG ou mesmo pactuado junto às novas lideranças, configurando um cenário de crises com as OS, incluindo encerramento de contratos ou alteração arbitrária dos gestores por interferência direta da secretaria.

Importa portanto refletir se os problemas que afetam os rumos dessa parceria são específicos da sua implantação no setor cultural, ou se são inerentes ao próprio desenho conceitual do modelo de OS; se ocorrem somente em São Paulo, ou também em outros estados, municípios e países que adotaram projetos similares: é preciso distinguir entre as fragilidades do modelo e uma eventual inadequação política e administrativa para a sua implementação, para só então poder indagar em que medida esses problemas remontam a deficiências de gerenciamento por parte da SEC, ou à incapacidade de gestão por parte das OS.

3 A SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL

O principal objetivo dos próximos três capítulos é explorar o material produzido ao longo da pesquisa, desde as análises documentais até as entrevistas realizadas, que proporcionaram informações e visões de especial relevância para a compreensão dos papéis da SEC e das OS na construção das práticas da implementação das políticas públicas, lançando, assim, um olhar analítico às diversas interações, procedimentos e mecanismos de gestão, no propósito de desvelar as potencialidades e fragilidades do modelo.

Neste capítulo, especificamente, serão analisados os fatores relativos à formulação e implementação da política que impactam em sua execução. Nesse sentido, será apresentada a estrutura e o modo de funcionamento da Secretaria de Estado da Cultura, visando delinear um perfil do órgão gestor do contrato. Em seguida, a discussão acerca do *locus* da formulação da política cultural auxiliará na compreensão dos papéis da SEC e OS, por meio da atuação de seus dirigentes dentro da relação estabelecida. Enfim, serão analisadas questões relativas à qualificação das OS pelo poder público, à seleção para assinatura dos contratos, e ao processo de readequação das OS na gestão dos EPP, a partir de CG firmado com a secretaria para a implementação da política cultural do Estado de São Paulo.

3.1 Estrutura e funcionamento da Secretaria

A Secretaria de Estado da Cultura passou por uma ampla reestruturação em 2006, após o início das assinaturas dos CG com as OS, vista como indispensável pelo governo, uma vez que as ações da SEC deveriam ser alteradas para atender ao modelo de parceria em fase de implantação.

[...] é fundamental, neste campo, que a ação do Estado seja agilizada, para permitir que a influência da ação cultural se faça de maneira prática e fecunda; considerando a necessidade de simplificar a estrutura da Secretaria da Cultura, que atualmente tem sua estrutura verticalizada, com órgãos superpostos, dificultando a concretização dos atos e providências⁵³.

53

Decreto 50.659, de 30 de março de 2006 – reorganiza a Secretaria de e dá providências correlatas.

Por decreto⁵⁴, a SEC passa então a ser composta por:

- i) Gabinete do Secretário;
- ii) Conselho Estadual de Cultura;
- iii) Conselho de Orientação da Loteria da Cultura;
- iv) Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado (CONDEPHAAT);
- v) Comissão de Avaliação;
- vi) Unidades de Atividades Culturais: a) Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC); b) Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM); c) Unidade de Formação Cultural (UFC); d) Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH); e) Unidade de Bibliotecas e Leitura (UBL).
- vii) Entidades vinculadas: a) Fundação Padre Anchieta (TV Cultura) e b) Fundação Memorial da América Latina.

Anteriormente a essas mudanças, a SEC era composta por quatro diretorias, contando com um quadro de 3.100 funcionários em janeiro de 2003, lotados na secretaria, nas delegacias regionais e nos equipamentos culturais, à época geridos pela administração direta. Esses funcionários eram em sua maioria contratados de forma irregular e foram gradativamente desligados até julho de 2007. No ano de 2011 a equipe da SEC era composta por 267 funcionários ativos (SEF, 2011) – entre concursados e de livre provimento – que atuam na própria secretaria. Essa diminuição significativa no número de funcionários se dá principalmente pelo fato dos EPP possuírem equipe própria contratada pelas OS gestoras.

Aqui neste estudo, estão em análise três das cinco unidades, também chamadas de coordenadorias. Observa-se que as estruturas de cada coordenadoria são distintas, refletindo as diferentes visões de cada um dos coordenadores, tanto em sua organização interna, quanto no trato com as OS e na implantação de diferentes diretrizes, alterando prioridades e rumos gerenciais. A mudança de Secretário na pasta também acarreta tais alterações, além de influenciar na própria definição das políticas públicas, podendo ainda implicar interferências

54

Decreto 50.941, de 05 de julho de 2006 – reorganiza a Secretaria de e dá providências correlatas; Decreto 55.913, de 14 de julho de 2010 – cria Unidade de Bibliotecas e Leitura, alterando Decreto 50.941.

políticas às coordenadorias e OS.

Evidente que o perfil de um coordenador acaba por exercer uma influência significativa na condução de sua coordenadoria, imprimindo nuances de estrutura e funcionamento para o desenvolvimento da área em questão. A cada troca de coordenador, a equipe também se altera. Apesar de os funcionários públicos terem se tornado maioria dentro da SEC, os cargos em confiança ainda fazem diferença na composição da equipe.

Na área cultural, por se exigir certa especialização, os cargos de livre nomeação são considerados determinantes para o funcionamento das áreas fim, uma vez que os concursos são raros, e os servidores são, em sua maioria, da área meio. Em 2006 houve concurso⁵⁵ para vagas do cargo de Executivo Público I⁵⁶ na Secretaria da Cultura, estabelecendo como pré-requisito “nível universitário completo devidamente registrado pelo MEC, ou habilitação profissional legal correspondente, além de registro no respectivo conselho (se houver)”. Note-se: nada específico para a área cultural. Tampouco no conteúdo programático do concurso foram incluídas especificidades relacionadas à área, exceto generalidades no item ‘Normas legais relativas à área da Cultura’. Muitos concursados foram alocados na SEC esperando ser transferidos para outra secretaria com melhores salários e oportunidades, ou simplesmente aguardando por outros concursos. E assim, o cargo de Executivo, previsto para ser ocupado por especialistas públicos, torna-se de fato um cargo de especialistas para a área meio.

De 2007 para 2008⁵⁷ mudou muito [...] a equipe quase toda. Um dos grandes problemas que a gente tem, na cultura especialmente, é a altíssima rotatividade de servidores [...] as pessoas que consegui reter por mais tempo são os cargos em confiança. O fato de essas pessoas (concursadas) entrarem em concurso genérico e não serem especialistas da cultura acaba influenciando essa situação (Coordenador da SEC 2).

As especificidades da área cultural criam certo distanciamento da literatura no que diz respeito ao modelo clássico de burocracia, o que aponta para uma inversão: ocupantes de cargos de livre nomeação permanecem no cargo mesmo com a troca de Secretário, sendo eles

⁵⁵

Edital 021/2006.

⁵⁶

Em conformidade com a Lei Complementar nº 1.080/08 – anexo III, são atribuições básicas do cargo: realizar atividades próprias de assistência e assessoramento em unidades técnicas com nível de assessoria, coordenação e direção nas diversas áreas de atuação.

⁵⁷

2007 foi ano de troca de Secretário na pasta, assim como de coordenadores de área; alguns nomeados no início de 2008.

portanto que retêm grande parte do conhecimento sobre o setor, e não os servidores de carreira, como seria de se esperar.

A problemática dessa situação não é simples de ser solucionada. Não há previsão de concurso público específico para a área cultural, os salários não são considerados atrativos e, cada vez mais, os especialistas estão se concentrando nas OS. Talvez algumas OS bem estruturadas e com rigoroso planejamento consigam preservar a memória da instituição e da política cultural, criando procedimentos perenes para o EPP que possam ser gerenciados por uma nova equipe ou OS capaz de abarcar esse legado da gestão anterior.

O perfil dos comissionados que assumem o cargo de Coordenador da SEC não tem um padrão definido, alterando-se conforme a demanda de cada Secretário, e essas diferenças – para não dizer disparidades – acarretam atuações bem diferenciadas: há quem se debruce sobre as OS com maior rigor estrutural, assim como há aqueles preocupados com o controle de documentos, enquanto outros ainda se ocupam mais dos projetos, processos e resultados esperados. Para melhor visualização dessa diversidade, este trabalho propõe a utilização de perfis classificatórios que auxiliem na compreensão da equipe que vem compondo o quadro da SEC nos últimos anos. Os perfis foram estruturados ao longo desta pesquisa a partir da observação dos coordenadores atuais e de outros que compuseram a equipe dos quatro Secretários anteriores. Importa notar que essa classificação, como proposta, não pretende fixar um enquadramento, mas proporcionar uma aproximação para uma leitura da questão. Os perfis estão assim divididos em: gestor cultural, gestor burocrático, gestor generalista, gestor técnico, gestor administrador e gestor político partidário.

Considera-se o Gestor Cultural alguém proveniente da área que possua ou não competências de um administrador. O fato de ser ‘do ramo’ confere a essa pessoa certa legitimidade, mesmo na ausência de qualquer preparo gerencial. Seja ele um artista, um intelectual ou um profissional do setor, a expressão ‘pessoa de cultura’ se aplica com bastante propriedade a essa descrição. Para seu sentido estrito é utilizada a definição de Teixeira Coelho para a função de Administrador Cultural:

Profissional que atua como mediador entre o produtor cultural, o público, o Estado e o empresário cultural ou incentivador [...] o administrador cultural confunde-se em parte com o agente cultural, mas à diferença deste, encarrega-se de atividades mais propriamente administrativas, enquanto seu correspondente trata especificamente da ação cultural em si (TEIXEIRA COELHO, 1997 p.39).

Portanto, apesar da ressalva, o gestor cultural em questão é ou se torna um

'administrador' na medida em que atua como mediador, equiparação empregada na descrição proposta por se encontrar mais próxima da realidade estudada.

O Gestor Burocrático⁵⁸ demonstra apego ao formalismo, aos procedimentos, às normas: trata-se frequentemente de um detalhista controlador.

O Gestor Generalista tem habilidades administrativas e uma formação diversificada, capaz de atuar em setores variados, tanto na iniciativa privada como no setor público; geralmente requer uma 'pessoa da cultura' em função próxima, para compensar sua lacuna, pois tem pouca ou nenhuma familiaridade com a área cultural.

O perfil do Gestor Técnico, conforme sugere o próprio nome, se refere a um técnico da área cultural ou a um técnico do setor público que passa a ocupar um cargo diretivo.

O Gestor Administrador é o gestor com habilidades administrativas, seja no setor privado, no público ou no Terceiro Setor.

O Gestor Político Partidário é o gestor designado para assumir o cargo por pertencer a determinado partido político ou utilizar-se do cargo para atingir objetivos estritamente políticos.

Se considerarmos que os principais cargos de uma pasta são normalmente indicados pelo Secretário, é apenas coerente admitir que o seu perfil condicionará o perfil de seus coordenadores. Se o Secretário assume a pasta na cota de um partido político da base aliada do governo, sua equipe principal poderá ter um perfil mais político partidário; por sua vez, se o Secretário for uma 'pessoa da cultura' ou um técnico comprometido com as questões culturais, sua equipe tenderá a ter perfis mais culturais ou técnicos, o que acarreta significativas diferenças à gestão e aos resultados da área. Na prática não é exatamente o que se observa, o que pode ocorrer por inúmeras razões, por pressão política, por a falta de interesse pela área cultural, por ter o foco da gestão na política ou em questão do setor.

Utilizando essa classificação dos seis perfis para apreciar a gestão dos últimos cinco Secretários de Cultura, a partir de 2003, tem-se o resultado apresentado no quadro a seguir⁵⁹, com a ressalva de que apesar da predominância que lhe caracteriza, um perfil não é 'puro',

58

Este gestor Burocrático não remete ao "burocrata weberiano", pois este último refere-se aos corpos estáveis do Estado, enquanto aquele é normalmente externo à máquina e a denominação então se aplica mais às características de sua atuação do que a seu vínculo funcional.

⁵⁹ Há dirigentes que se repetem dentro da primeira gestão, e há os que perpassam diferentes gestões: foram computados todos de cada período.

podendo agregar competências mais presentes em outros perfis.

Quadro 3 – Perfil dos Coordenadores da SEC

secretário	período	n. departamentos e coordenadorias	n. ocupantes de cargo de direção	perfil puro					perfil misto
				C	B	G	T	A	
Cláudia Costin	Jan/2003	4	8	3					1TB
	Maio/2005								1 TA
João Batista de Andrade	Maio/2005	4	6	2					1 TA
	Jan/2007								
João Sayad	Jan/2007	5 → 4	9	2	2	1	1		1 CA
	Maio/2010								1 BA
Andrea Matarazzo	Maio/2010 Abr/2012	4 → 5	8		2	1	2		1 GPP
									1 CA
									1 BA
Marcelo Araújo	Abr/2012	5	5			1	2		1 CA
	presente								1 BA

C = Gestor Cultural; B = Gestor Burocrático; G = Gestor Generalista; T = Gestor Técnico; A = Gestor Administrador; PP = Gestor Político Partidário

De modo geral, os números apresentados não são discrepantes. Observa-se que há maior concentração de Gestor Cultural ocupando o cargo de coordenador, principalmente na gestão de Costin e Sayad, Secretários com um perfil de gestor, com grande experiência no setor público. Ainda na gestão Sayad, há a maior concentração de administradores compondo o perfil misto. Já na gestão de Andrade, que apesar do perfil cultural assumiu a SEC na cota de partido político, encontra-se o maior número de Gestores Político-Partidários. O secretário Matarazzo, político do partido governista, optou por manter praticamente o mesmo quadro de coordenadores da gestão anterior, com perfil predominante de burocratas, igualando-se ao número de burocratas presentes na gestão Sayad. O secretário Araújo, que assumiu há menos de um ano, manteve a equipe anterior trazendo somente um Gestor Cultural para a coordenadoria vaga. Assim, de um modo geral, a predominância vem sendo de Gestor Cultural, seguido do Burocrático.

É significativo observar que os dois Secretários com perfil de gestor mantiveram a maior parte de sua equipe centrada no Gestor Cultural e, analisando mais profundamente, observamos que esse número na gestão Costin ultrapassa os 50%, enquanto que na gestão

Sayad atinge aproximadamente 30% da equipe. Por sua vez, o Secretário oriundo da área cultural manteve metade da sua equipe gestora com perfil político, sinalizando a força com que o partido assumiu a gestão da SEC. Já o Secretário político do PSDB não imprimiu uma característica própria ao quadro de gestores; o mesmo ocorre com a recente gestão de Araújo, que possui perfil estritamente cultural e conhecimento aprofundado sobre as OS.

Independentemente do perfil do coordenador, cada coordenadoria possui autonomia dentro da estrutura da SEC, tornando-se ‘ilha isolada’ no funcionamento institucional da secretaria. Há liberdade até mesmo para a definição de linha condutora, possibilitando a transformação do perfil estrutural e da atuação de cada coordenadoria, dos processos e dos procedimentos relacionados. A partir da assinatura dos contratos de gestão, a SEC iniciou um processo de mudança da cultura organizacional e alteração do modo operante da sua estrutura, onde as coordenadorias praticamente cessam sua função de executora da política, repassando essa função às OS. Para que essa mudança de rota frutifique a contento, há necessidade de equipes com perfil distinto das anteriores, o que requer a troca de pessoas ou a capacitação das já existentes.

A gestão anterior iniciou [a implantação] do modelo [OS] numa situação que era de transição. A minha entrada na unidade foi para tentar dotar a coordenadoria de um perfil de gestão pública maior, pois a visão anterior era muito ligada à realização das atividades fins [...] pela maneira que o Estado se estruturou, eram eles os técnicos que executavam as atividades [...] Essa era uma situação que não tinha condição de continuar porque a gente precisa ter pessoas aqui que coordenem [o trabalho das OS]. (Coordenador da SEC 2)

Com essa nova missão, as coordenadorias passam de “executoras das políticas para coordenadorias com perfil mais executivo” (Coordenador da SEC 2). Parte da alteração da equipe se dá pelo fato de ter mudado o objetivo da área, agora ‘formuladora da política’ e fiscalizadora dos contratos. Ao longo do caminho da reestruturação, a figura do coordenador foi reforçada, em especial pelo fato de ser quem tece as relações com as OS, estimulando seu fortalecimento. Porém, a figura do Secretário em si perdeu força, pois agora administra o orçamento da Cultura vinculado aos CG, “se o Secretário quiser ser um político à ‘moda antiga’ do tipo centralizador, a chance de ficar desconfortável no cargo é muito grande” (Secretário Adjunto). Se buscar estrito poder decisório, há considerável chance de gerar conflitos com as OS.

No período anterior à implementação das OS, mesmo possuindo um quadro de pessoal

restrito e não especializado, a execução da política era toda centrada nas unidades gestoras, à exceção de alguns EPP que possuíam equipe deficitária, mas com expertise na área. Havia uma ligação direta entre o gabinete do Secretário, os especialistas dos EPP e os coordenadores das unidades, o processo de formulação era normalmente finalizado nesse grupo. Além disso, a secretaria exercia um papel mais forte perante seus *stakeholders*, pois o poder, centrado na figura do Secretário, ainda não se encontrava pulverizado com as OS e os coordenadores da SEC; o papel que os coordenadores assumiam era portanto o de mediar as relações internas e externas, executando diretamente parte da política cultural, em especial dos procedimentos administrativos.

O desenho organizacional e de gestão das unidades implantado por seu respectivo coordenador indica que cada uma dessas áreas funciona de maneira distinta, que o desempenho da SEC não é uniforme, portanto não institucionalizado, enfraquecendo a atuação da pasta junto às OS e aos agentes da área cultural. Dependendo do perfil do coordenador a área pode ser mais ou menos planejada, formuladora da política ou não, controlando as OS a seu modo o que gera um viés mais, ou menos personalista.

Mudança de coordenador acarreta mudança de equipe, grande rotatividade e a falta de consolidação de um quadro para a área cultural capaz de atuar conforme as novas demandas da SEC. A falta de capacitação especializada na área da cultura para a equipe estimula o rodízio dos funcionários, estimulando a permanência de mais comissionados em cargos-chaves, o que traz menor especialização à equipe de funcionários públicos concursados. Essa necessidade de equipes maiores e mais capacitadas dentro da SEC é tema de destaque nas entrevistas, principalmente das entrevistas realizadas com as OS, apontada como ponto relevante para proporcionar melhoria do relacionamento, da formulação da política e do funcionamento do modelo.

[...] você tem pessoas especializadas em cada área [da OS], a fiscalização também precisa ter gente que compreenda a linguagem e não pode variar tanto, mas tem variado. Eu acho que esta é uma fragilidade do modelo que não tá exatamente na execução, tá na coordenação da gestão do modelo (Diretor de OS 2)

[...] a direção [da OS] não está aqui fazendo o que quer sem dar satisfação, existe um mecanismo de gestão e eu acho que é essa eficiência do mundo privado que a gente fala tanto de governança corporativa, que precisaria passar para dentro do poder público. É muito difícil porque têm vários outros interesses e tem uma desqualificação do pessoal que está lá. Às vezes é

pouca gente, os salários são muito baixos, então você tem uma situação que também não ajuda a atrair bons profissionais, é um fato que eu sei que dificulta realmente qualquer gestor [...] O volume é maior do que a capacidade da equipe [...] isso também é muito ruim para o modelo (Diretor de OS 3).

[...] poder agregar profissionais de acordo com as necessidades específicas que você tem para os projetos, inclusive, à medida que essas necessidades se modifiquem, trocar os interlocutores, realizadores, idealizadores, criadores e gerenciadores é interessante. A OS [...] imprime outra possibilidade de realização e de dinâmica [às ações do Estado] e o Estado por ter modelos que são da estabilidade, por ter contratações que não necessariamente buscam perfis específicos de formação, de repertório, de bagagem, não tem (Coordenador da SEC 2).

A questão da adaptação das equipes ao novo cenário da SEC perante as OS é fato determinante para a consolidação do processo e o cumprimento das novas obrigações. Isso depende dos profissionais que atuam como dirigentes, mas também de funcionários capacitados. A capacitação contínua e permanente fortalece o núcleo estratégico do Estado, conseqüentemente, os servidores (PACHECO, 1999).

À medida que os procedimentos da SEC não são uniformizados, tampouco há uma visão de conjunto que conduza seus trabalhos, há relevante interferência no relacionamento entre as OS e o público da área cultural que utiliza os serviços. Em 2011 tentou-se implantar o *Grupo de Trabalho de Controle e Monitoramento dos Contratos de Gestão* na perspectiva de orientar e uniformizar procedimentos internos e externos dos CG. O decreto para sua criação não foi publicado, e o apoio dentro da própria SEC parecia frágil, o que levou à sua desativação um ano depois. Sendo assim, os CG continuam sendo gerenciados a critério exclusivo de cada coordenadoria.

As OS possuem um corpo profissional de especialistas capazes de formular a política cultural; já na SEC há distintos conhecimentos e habilidades requeridos. Mesmo dentro de uma única unidade que parece uniforme quanto ao conteúdo, como a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico, cada museu tem sua especificidade e requer uma equipe gestora com formação e repertório cultural diverso, além da necessidade do conhecimento sobre o setor público, o que dificulta a atuação das unidades tanto na formulação da política quanto no acompanhamento e coordenação dos CG. Por possuírem liberdade na seleção do seu quadro funcional, essa dificuldade não é observada nas OS. A Pinacoteca do Estado, por exemplo, possui um especialista para cada área de representação do museu – Séc. XIX, Arte Contemporânea, etc. – que atua em pesquisas e no desenvolvimento da linha programática.

Importante ressaltar que a reestruturação que reorientou a SEC na nova demanda pós-implantação do modelo de OS mantém uma estrutura departamentalizada, sem uma efetiva e única linha condutora que orienta as unidades gestoras, o que resulta em consideráveis diferenças na atuação das coordenadorias, ao mesmo tempo em que os papéis da SEC se alteram, fortalecendo a figura dos coordenadores e passando às OS a execução da política cultural - anteriormente função da SEC. Essa observação reforça a conclusão de que o funcionamento da secretaria se transformou após a implantação do projeto de OS, alterando assim o jogo de força e de poder existente.

Como ponto central para o exposto há o perfil do Secretário e, em especial do coordenador de área que altera todo o funcionamento institucional, reverberando na execução da política. Para facilitar a análise dos perfis dos coordenadores foi desenvolvido um parâmetro classificatório que orientou a discussão - “O resultado das políticas é necessariamente contingente, sendo o papel dos atores fundamental” (MARQUES, 1997 p.83).

3.2 Formulação da política

Conforme pressupõe o modelo de OS, o formulador da política é o órgão governamental que firma contrato com a organização não governamental para implementá-la (visão *top-down*), porém, a inter-relação entre o processo de formulação e a implementação da política é permeada por negociações, e muitas vezes a formulação acontece nas próprias OS. As entrevistas mostram que as OS estudadas são robustas o suficiente para formular sua própria política, o que não parece ser um problema para algumas pessoas da SEC, desde que o debate necessário entre SEC e OS seja permanente e o retorno da política implementada seja satisfatório.

[...] sei que a formulação deveria ser proveniente da SEC, mas por que tinha de ser daqui se lá [na OS] têm dez, quinze, cabeças pensando política pública? Por que esperar que a SEC formule algo que não consegue formular? (Secretário Adjunto)

Dois coordenadores da SEC dizem em entrevista que a função da secretaria é estabelecer a linha principal da política cultural e apontar o que espera com essa política,

repassada para a OS concretizar. Um diretor de OS esclarece que “[...] o desenho da atividade acaba acontecendo dentro da OS [...]”, mas “[...] não a diretriz, o quanto esta política é mais ou menos pública, é mais ou menos relevante para a população do Estado, isso não. Esse desenho básico, principal, é feito ali entre o Secretário e o conselho da OS, raramente com o coordenador da unidade” (Diretor de OS 2).

O diretor de OS 1 diz que “[...] a programação é elaborada estritamente pela OS. A SEC tem algumas demandas como uma programação específica para a semana da consciência negra, para a Virada Cultural, ou um ou outro projeto específico [...]”.

Já o coordenador da SEC 4 realça que “as OS foram criadas justamente para serem organismos de certa maneira independentes da secretaria, então não é a secretaria que define qual vai ser a programação, o que a Secretaria de Cultura define é qual a política cultural que está vinculada àquela OS”. Outro pontua que “o Estado tem a obrigação de definir as diretrizes da política pública ouvindo a sociedade da forma mais ampla possível e a Organização Social é um dos elementos da sociedade com o compromisso de contribuir naquela execução da forma mais qualificada e crítica possível” (Coordenador da SEC 3).

Com foco na gestão do novo Secretário o coordenador da SEC 3 cita que ao “olhar essas ações realizadas no seu conjunto percebe-se que algumas parecem descoladas, ao mesmo tempo vê-las integradas e dialogando um pouco mais [entre si] é objetivo do Secretário [...] o que significa olhar a partir do ponto de vista do governo e não das OS”. Há projetos da SEC que acabam se tornando personificados, muito centrados na figura do executor da política que normalmente é pessoa da área cultural e se concentra nas OS, porém, houve caso deste perfil estar alocado em coordenadoria da SEC.

Se cabe à SEC dar a diretriz macro da política cultural, cabe às OS saber qual a linha programática da política a ser implantada. Por estarem na execução, as OS sabem o que acontece, sabem das necessidades, sabem de caminhos para encontrar variantes de seus projetos, novas soluções; a questão é que essas visões nem sempre coincidem com a visão do governo. Delimitar a formulação das macro políticas dentro da SEC é tarefa árdua, uma vez que não há uma unidade institucional e cada coordenadoria atua conforme os padrões de seu coordenador. Dependendo do perfil do coordenador responsável pela área em questão, a política é formulada pela unidade da SEC ou a responsabilidade é transferida para as OS; há ainda raros casos de parceria na construção da política cultural.

Por outro lado, quando tanto a macro política quanto a linha programática são

formuladas dentro das coordenadorias, pode surgir certa dúvida quanto ao papel das OS, já que, como parceiras, devem ao menos participar do processo de formulação da política concebendo a linha programática. Vários termos aditivos muitas vezes apontam para mudanças de rumo do CG, o que pode ser o resultado de interferência política ou técnica na programação da OS por parte da secretaria, tendendo a acarretar danos à programação, porém outras vezes a alteração de rumo têm funções de ajustes necessários e propicia benefício à programação. A existência desses termos aditivos parece diminuir cada vez mais, apontando para um maior planejamento e consolidação da parceria OS-SEC; já há quem veja as OS “mais do que parceiras, são co-criadoras destas ações, às vezes se vê que a diretriz surgiu a partir desta prática [...] a gente pode traduzir isso numa manifestação da política” (Coordenador da SEC 3).

O fato de algum EPP ter uma política já mais estruturada e consolidada e de as OS terem equipes especializadas nas diferentes áreas se torna o ponto fundamental para desenvolverem a programação e, em alguns casos, direcionarem a política cultural. Por sua vez a falta de equipe é tida como fragilidade na SEC, que segue sem número suficiente de funcionários e sem a qualificação adequada para formular a política cultural nas respectivas coordenadorias, uma vez que a proposta de formulação e os acordos acerca dessa formulação se dão, prioritariamente, no 2º escalão.

Normalmente a política não é formulada pelo Secretário de Cultura – o que pode variar segundo seu perfil – nem pelo Legislativo, portanto, a fase da formulação da Secretaria de Cultura não é desenhada nem acompanhada pelos políticos e sim pelo 2º escalão.

Então, qual o papel do Secretário na pasta da Cultura? Ele gerencia uma estrutura com quase trezentos funcionários públicos dentro do quadro da secretaria, representa uma instituição, media conflitos e, dependendo do perfil, atua como articulador político e/ou cultural. Interage com a mídia, formadores de opinião, elites, patrocinadores, investidores, mercado de arte; sugere a troca da direção das OS e conselheiros; incentiva a formação de novas OS; define projetos para integrar a política cultural; luta para aumentar o orçamento da pasta.

Conforme decreto⁶⁰ datado do ano de 2006, uma das vinte e seis competências

⁶⁰

Decreto nº 50.941, de 5 de julho de 2006 - Reorganiza a Secretaria da Cultura e dá providências correlatas.

elencadas do Secretário é “propor a política e as diretrizes a serem adotadas pela secretaria”, juntamente com o Conselho Estadual de Cultura, que é “órgão consultivo da Secretaria da Cultura, e tem por objetivo opinar sobre os assuntos relativos à política cultural do Estado que lhe forem submetidos”; Conselho este que pressupõe legitimidade, uma vez que é composto por sociedade civil e pelos coordenadores das áreas, além do Secretário e outras áreas do governo, mas que nem sempre é atuante.

Historicamente, a permanência dos Secretários não é longa. Os últimos quatro permaneceram em média dois anos no cargo, com exceção do João Sayad que esteve três anos e meio à frente da área cultural. Na gestão de Marcos Mendonça, 1995 a 2002, o período foi maior e as condições outras: uma secretaria endividada, com baixo orçamento, pouca estrutura e possuidora de grandes obras. Essa rotatividade de Secretários dificulta a continuidade da política cultural e do desenvolvimento institucional, incluindo o processo de consolidação do modelo de OS.

Dentre outras atribuições, o Secretário nomeia integrantes do Conselho de Orientação Artística (COA)⁶¹ de cada museu paulista, especialistas que avaliam questões relacionadas ao acervo e à política cultural daquele museu, com destaque para política de aquisição de obras. O Conselho averigua se a Associação está cumprindo sua finalidade, desde o desenho da política e programação à aquisição de obras para o acervo. Conforme o diretor de OS 1 “[...] no processo de regulamentação dessas OS essa instância (COA) é fundamental” por olhar para o bem público sob o prisma cultural. Diferente do Conselho de Administração, o Conselho de Orientação é instituído pelo poder público e sua existência é antiga, o que, de certa maneira, indica o entendimento que o Estado tem há décadas sobre a necessidade de incluir a sociedade civil para a formulação da sua política, institucionalizando essa parceria. “[...] no sentido da qualidade é muito importante o trabalho do conselho”, que vê se o escopo do CG está ajustado à formulação e execução das ações. “[...] nossas contas são controladas, nossos comportamentos são controlados, mas também a qualidade do nosso trabalho tem que ter uma instância que avalie, que é o COA” (Diretor de OS 1)

Mesmo assim, há um déficit de formulação observado na SEC, o que não é prerrogativa de uma gestão específica ou desta particular secretaria, podendo ocorrer também em outras pastas e esferas governamentais. Na SEC, por motivos variados, normalmente a diretriz da política não é formulada pelo 1º escalão, é delegada automaticamente ao 2º

61

Criado em 1931 e extinto em 1948, retoma suas atividades em 1970 até os dias atuais.

escalão, expandindo assim o seu poder. Esses nomeados do alto escalão usufruem do seu conhecimento no setor para formularem a política, mas dependem do respaldo ou da delegação desse poder por algum ator político. Portanto, é o 2º escalão que politicamente atua “ao arbitrar ou negociar interesses em confrontos localizados, além de constituírem uma força entre outras que buscam fazer valer seus pontos de vista nas decisões sobre políticas públicas” (LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES 2010, p.82).

No caso da SEC há certa ambiguidade, os coordenadores tendem a permanecer no cargo de 2º escalão, mesmo com a troca de Secretário, identificando-se com o que os analistas chamam de burocratas. Essa classificação pode se dar pelo fato de permanecer no cargo quem retém o conhecimento, opera a máquina pública e está mais próxima do corpo permanente.

Porém, uma política pública perene requer a construção de um projeto consistente, o que depende de estratégia de longo prazo, facilitada atualmente pela atuação das OS, mas também pela permanência da equipe na SEC. Mesmo assim ainda há dificuldade de reflexão - se nos museus “a ação de um diretor não é mais centrada na reflexão. [Trazendo uma] profunda saudade da lentidão do tempo [...]” (GROSSMANN; MARIOTTI, 2011 p.157), no serviço público essa reflexão se torna quase inexistente, primeiro pela falta de profissionais da área cultural ocupando cargos na SEC, e segundo pela intensa demanda do serviço público, praticamente não disponibilizando espaço para que essa reflexão ocorra, o que difere nas OS.

Logo, a formulação da política é majoritariamente elaborada pelas OS. Quando executada pela SEC é, normalmente, localizada no 2º escalão, composto em sua maioria por comissionados. Essa composição da SEC difere da literatura sobre burocracia pelos burocratas de carreira pertencerem, em sua maioria, a escalões mais baixos.

Conclui-se portanto que a variação do *locus* da formulação depende do perfil dos atores envolvidos no processo e, parece ser esse - após a implantação do modelo de OS - o contexto ideal para iniciar uma discussão acerca da elaboração de uma política de Estado em detrimento de uma política que expresse tão somente a vontade passageira de uma gestão ocasional.

3.3 Qualificação, seleção e um panorama das Organizações Sociais

A qualificação como OS é o primeiro passo para uma organização não governamental

sem fins lucrativos ter a prerrogativa de atuar junto ao Governo. A qualificação das OS para a área cultural no Governo do Estado de São Paulo se dá a partir de um processo que intitula instituições em Organização Social desde que cumpram os requisitos exigidos na lei e estejam aptas a atuarem como parceiras da Secretaria de Cultura na implantação da política cultural. Para a área museológica e arquivística as instituições devem ter comprovada experiência por mais de três anos. Nas demais áreas não há essa exigência, pois no início da implantação do processo de qualificação entendia-se que não existiam tantas instituições na área cultural, aptas e com interesse em se qualificar e atuar em conjunto com o Estado.

O trâmite para se qualificar como OS tem início dentro da SEC, com a exigência de uma série de documentos e de negociações com a assessoria jurídica. A organização capaz de ser aprovada nessa etapa é encaminhada para a Secretaria de Gestão Pública onde o Secretário da pasta tem autonomia de aprovar a qualificação ou não. O processo é moroso e nada fácil e muitas vezes se choca com outras qualificações, obrigando uma escolha por parte da organização. Em 2007 a SEC convocou instituições a se qualificarem como OS, o que não parece ter surtido tanto sucesso, talvez pela complexidade do processo. A dificuldade para se qualificar é grande, conforme expõe o diretor de uma organização que tenta desde então qualificar sua entidade:

Tivemos um primeiro indeferimento da área jurídica, que gerou uma discussão interna e mudanças estatutárias [...] Acreditamos que existiu certo formalismo na análise do pedido que criou uma situação de absoluta fragilidade, ou seja, o formalismo da análise não permitiu que o Estado se aprofundasse e aproveitasse da nossa expertise para decidir sobre a qualificação [...] o processo se mostrou tão moroso e detalhado que contamos com a ajuda de um escritório de advocacia especializado em entidades do terceiro setor para acompanhar (Gestor de ONG).

Os principais pontos relativos à qualificação⁶² de uma organização que dizem respeito ao seu estatuto preveem:

- i) natureza social e finalidade não lucrativa, com obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- ii) previsão expressa de ter a entidade, como órgãos de deliberação superior, um Conselho de Administração e uma diretoria; previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória

⁶²

Resolução SC - 21, de 12-4-2004 - Dispõe sobre qualificação de entidades privadas, sem fins lucrativos, como Organizações Sociais na área de cultura.

capacidade profissional e idoneidade moral;

iii) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe forem destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização qualificada no âmbito do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados.

A qualificação compete à entidade o direito de manifestar seu interesse em celebrar contrato de gestão com a Secretaria de Estado da Cultura para cada novo EPP, ou a cada vencimento de contrato, quando o governo é obrigado a publicar uma convocação pública que dispõe sobre as regras de participação em processo seletivo.

Hoje há cerca de vinte e cinco⁶³ instituições que receberam a titulação de OS para a área cultural, sendo que vinte delas possuem CG vigente com a SEC. Destas, treze permanecem desde a 1ª assinatura de CG; oito assumiram dez CG entre 2010 e 2012; destas, três são instituições qualificadas recentemente, e as demais OS possuíam outros CG em vigor. Com esse número tão restrito de instituições qualificadas, torna-se difícil uma concorrência mais acirrada na proposição de novos projetos o que possibilitaria a existência de melhores propostas para os EPP da SEC. A cada nova convocação pública, praticamente as mesmas OS se apresentam e muitas vezes há somente um candidato, o que limita ainda mais a possibilidade de escolha.

Essa premissa nos leva a uma conclusão básica e fundamental para o processo das OS: a dificuldade que as organizações culturais enfrentam em se qualificar gera obstáculo para o governo criar concorrência entre as OS. A concorrência é tida como elemento positivo dentro desse modelo de parceria possibilitando melhores resultados na execução da política.

O processo de seleção das OS é publicado somente no Diário Oficial, não há um incentivo maior por parte do governo para que mais OS participem. Por meio da convocação, as OS interessadas devem encaminhar proposta técnica e orçamentária e cabe à SEC selecionar o projeto que melhor se adéqua à política do EPP em questão, o que deve ser realizada por critérios de mérito, e não por indicações políticas.

Porém, alguns processos de seleção acabam desmerecendo o modelo. Conforme expõe Roque Citadini, conselheiro do TCE-SP, ainda “vê problemas na dispensa de licitação”,

⁶³

Não foi possível obter o número exato, tampouco a listagem das OS qualificadas, nem na SEC nem na SGP

pressuposto do modelo, que "funciona bem em algum sentido, mas acabou virando uma ação entre amigos". A discussão veio à tona após o término do processo seletivo que visava a transferência de parte da área musical da SEC gerenciada, até então, pela APAA – "o resultado da convocação vazou antes de haver a escolha. O procedimento não deve ser 'pro forma', só para legalizar algo que já se escolheu. Isso é sem sentido" (MAGENTA, 2011).

Em janeiro de 2011 o TCE-SP notificou a secretaria para evitar a "aglutinação de teatros e instituições diferentes em um mesmo contrato" Roque Citadini, em depoimento à Folha de S.Paulo (MAGENTA, 2011), condena o gigantismo praticado pela SEC em algumas OS e questiona a expertise dessas organizações por atuarem em áreas tão distintas, como no caso citado: gestão de teatro, projetos culturais e corpos musicais.

Contudo, avanços na elaboração da convocação pública – instrumento destinado a um maior controle na atividade da administração pública – podem ajudar a alterar esse quadro. A convocação especifica o que a secretaria espera da proposta de uma OS, e determina suas condições, detalhando assim as bases da política a ser executada. Conforme observado, as convocações mais antigas possuem especificações pouco detalhadas ou ainda, é uma cópia ampliada do plano de trabalho vigente, porém este instrumento vem se aprimorando gradativamente, conforme observado em duas convocações datadas de 2012⁶⁴. É possível constatar que na mais recente das convocações o desenho da política se apresenta consistente, com desenvolvimento detalhado sobre as bases artístico-pedagógica e de gestão que envolvem o Projeto Guri, apontando para um significativo progresso para as OS. Porém, ainda segue a dúvida sobre o nível de igualdade existente nos procedimentos utilizados para que ocorra uma concorrência 'saudável' entre OS.

A partir de 2007, iniciaram-se as grandes alterações e mudanças de rumo na gestão dos EPP, período em que projetos migraram entre OS. Deixaram OS gerenciadoras de vários EPP – OS que em seguida não faziam mais parte do quadro de parceiras da SEC - para OS recém criadas ou então, para algumas já existentes que, em sua maioria, passaram a gerir menor número de projetos. Conforme observado no quadro a seguir.

64

Resolução SC nº 17, de 19.4.2012, que dispõe sobre a realização de convocação pública para o gerenciamento do museu da Língua Portuguesa e/ou Casa das Rosas e/ou Casa Guilherme de Almeida; Resolução SC nº 93, de 17-10-2012, que dispõe sobre a realização da Convocação Pública para gerenciar o Projeto Guri (Capital e Grande São Paulo).

Quadro 4 – Mudanças de OS/Projeto

OS	Projeto	OS de destino	Tipo de OS
*ASSAOC	SP Cia de Dança	Associação Pró Dança	Nova, criada para gerenciar o projeto
ASSAOC	SP Escola de Teatro	Associação dos Artistas Amigos da Praça	Nova, criada para gerenciar o projeto
ASSAOC	Fábricas de Cultura	Associação Fábricas de Cultura ⁶⁵	Nova, criada para gerenciar o projeto
ASSAOC	Oficinas Culturais	Poesis	Gerenciava outros projetos
*AACTJ	Festival de Inverno de Campos do Jordão, ULM, orquestras jovem	Associação Santa Marcelina	Nova como OS de cultura.
AACTJ	Orquestras profissionais	APAA	Gerenciava outros projetos
APAA	Orquestras profissionais, Theatro São Pedro, Centro Aúthos Pagano	Instituto Pensarte	Nova como OS

Fonte: elaboração própria

* OS que tiveram seus CG rescindidos com a SEC – ver APÊNDICE B

Também passaram por processo migratório as OS que possuíam poucos ou somente um EPP: em 2007 o MIS passa a ser gerido pela Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho; em 2008, o Museu da Casa Brasileira, pela A Casa – Museu de Arte e Artefatos; em 2011, o Museu do Imigrante torna-se um dos museus gerenciados pela Associação dos Amigos do Museu dos Cafés do Brasil – em 2010 o museu já havia sido transferido para a gerência do Instituto da Arte do Futebol; em 2012, o Museu da Língua Portuguesa é incorporado à gestão do Instituto da Arte do Futebol Brasileiro, e o Festival Internacional de Campos do Jordão passa a ser dirigido pela Fundação Osesp⁶⁶. Portanto, não se percebe um padrão estabelecido, com regras definidas e propósitos transparentes. Sabe-se que parte das OS que perdeu os contratos passou a não incorporar mais o grupo que possuía CG com a SEC, sendo assim, algumas transferências ocorreram para finalizar as parcerias.

⁶⁵

Inicialmente o programa Fábricas de Cultura iria para uma OS criada com seu nome, por fim passou a ser gerida pela Associação Catavento e, posteriormente, algumas unidades pela Poesis.

⁶⁶

Para as demais alterações não são conhecidos os critérios utilizados, tampouco os objetivos a serem alcançados.

Este processo foi antecedido pela prática de concentração de EPP nas OS, pertencente à 3ª etapa da fase de implementação do modelo, na qual não somente a preocupação em ampliar os mecanismos de gestão e aperfeiçoar os instrumentos básicos utilizados na relação entre OS e SEC foram fatores considerados relevantes, mas também a busca por novos caminhos visando o perfil das OS e a organização interna da SEC na direção de uma política cultural que se concentrava, normalmente, por área de atuação. O processo de concentração, incentivando a formação de grandes OS gerenciadoras de EPP foi definido por critérios pouco claros e polêmicos. Essas OS se tornaram organizações com poder intensificado e orçamento ampliado, além de reter o conhecimento de grande área da cultura do estado.

Por fim, conclui-se que o processo de aglutinação dos EPP em poucas e grandes OS, e sem foco claro de atuação, não surtiu efeito positivo. Talvez a atuação do TCE, que o apontava como um perigoso caminho tenha incentivado a SEC a alterar a conduta e utilizar rumo exatamente oposto. Ainda recente, não há resultado para essa nova orientação.

Conforme o exposto, a SEC mantém um processo de qualificação não claro e de difícil acesso, estimulando a não competição entre as OS e dificultando a possibilidade de seleção de organizações mais robustas, ou que possuem melhores projetos. Enquanto as regras para a substituição de uma OS por outra também se mostram obscuras, o processo de seleção permanece restrito, tanto na divulgação da convocação pública, quanto nas opções de OS que poderiam manifestar interesse. Observa-se que a maioria das organizações é proveniente de Associações de Amigos, ou foram constituídas a partir do incentivo governamental, já as novas OS parecem estar marcadas pelo sentido de urgência, apresentando a atual dificuldade na concorrência.

4 CASOS SELECIONADOS: ORGANIZAÇÕES CONSOLIDADAS, GRANDES PROJETOS

Como já estabelecido anteriormente, o presente trabalho orienta-se por meio da seleção de três casos, OS gestoras de EPP da SEC que visam observar realidades diferentes, conforme os critérios expostos na introdução. Nesse sentido, foram selecionados aqueles casos que apresentaram OS e projetos mais fortalecidos e localizados em diferentes coordenadorias da SEC, o que levou ao estudo de uma orquestra, de um museu e de um projeto sociocultural.

Este capítulo tem como objetivo contextualizar os casos estudados, apresentar os elementos que compõem a construção do modelo por meio do processo de consolidação das OS, expondo os indícios sobre a relação existente entre as OS, já consolidadas, e os grandes projetos por elas geridos. Assim, serão abordados os seguintes pontos: gestão das OS, autonomia delegada e exercida e implementação da política. Tais elementos – vale ressaltar – são essenciais para a contextualização desta análise, no que tange tanto as potencialidades quanto as fragilidades para a implementação da política e para o próprio modelo; seja pela influência de características individuais, seja por influência de fatores organizacionais.

4.1 Gestão

A organização administrativa de uma OS é necessariamente composta pela Assembleia Geral (instância de deliberação superior), Conselho de Administração e diretoria. A estrutura da diretoria varia entre as OS, mas basicamente é formada por diretoria executiva, diretoria administrativa e financeira, e diretoria técnica ou artística. A gestão colegiada está sendo implantada por algumas OS, como ocorreu na Osesp, em 2010, e na Associação Pinacoteca, em 2012. “O modelo de governança compartilhada [gestão colegiada] é uma tendência nos melhores conjuntos do mundo”, conforme Luiz Schwarcz, ex-membro do conselho da Fundação Osesp (VERANO; LOPES, 2012).

Organizações melhor estruturadas são mais capacitadas a executarem mudanças

significativas nos equipamentos e projetos culturais, em especial no que se refere à área de gestão. Hoje é praticamente unânime entre os entrevistados que após os contratos com as OS a gestão dos EPP evoluiu: “Inquestionável a qualidade da gestão da Osesp” (Coordenador da SEC 1); “a gestão dos equipamentos inequivocamente melhorou muito” (Assessor de Gabinete).

[...] era uma administração direta com sérios problemas, derivada de vários vícios [...] a OS veio pra “higienizar” isso tudo, dar uma estrutura jurídica que pudesse prover os músicos de contratos de trabalho próprio, que nós pudéssemos fazer o planejamento em longo prazo, fazer a produção dos espetáculos, a venda, a apropriação de receita, a busca de patrocínio, enfim, tudo isso que foi feito nos últimos sete anos. Para isso eu precisava de uma estrutura organizacional competente, profissionalizada, especializada, e daí foram criados departamentos de marketing, contabilidade, controladoria, departamento jurídico [...] (Diretor de OS 2).

Para o músico entrevistado, o modelo de OS é utilizado para cobrar e fazer cumprir as inúmeras metas programadas, o que não é suficiente para uma orquestra seguir evoluindo. Na percepção desse único artista entrevistado, considerado uma voz dissonante:

[...] o modelo de OS não interfere tanto artisticamente, financeiramente sim [...] antigamente [...] a gente tinha mais prazer em tocar [...] Porque a gente subia no palco e fazia o espetáculo. Hoje funciona perfeitamente como OS, a OS para mim é banco: tem de cumprir metas. E com música você não pode só cumprir metas. E a arte, fica onde? Então, na época Neschling não tinha isso (Músico).

As novas organizações tiveram de se recriar, organizando as diversas áreas necessárias à sua atuação, como a administrativa, a financeira, a jurídica, a pedagógica, etc., e lidar com a questão artística. Hoje a maioria das OS utilizam um sistema de gestão integrado, executam planejamento anual e tem proposta orçamentária que “não é peça de ficção, o orçamento é real” (Diretor de OS 2). Um planejamento operacional focado na reestruturação dos processos se fez necessário dentro do novo modelo das OS, uma vez que os processos utilizados na administração pública foram substituídos por processos do setor privado. Levando em consideração que muitos funcionários das OS eram funcionários da SEC, a mudança de cultura organizacional continua sendo mais um grande desafio para a nova gestão.

A flexibilidade que o modelo de OS proporciona às organizações as provê de características de gestão praticadas no setor privado, o que deve representar, entre outras

vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento (MARE, 1997).

A captação é outro item relacionado à flexibilização do modelo; gera maiores recursos provenientes da iniciativa privada, possibilitando ampliar o valor orçamentário das ações culturais e com isso fortalecer a marca da EPP:

[...] não é só buscar o dinheiro, mas buscar o posicionamento, porque se busca patrocinadores e parceiros em longo prazo que fazem da Osesp uma forma, uma marca, uma atitude, uma junção de ideias. Isso no âmbito do estado é muito difícil [...] A grande vantagem do modelo para a Osesp foi a legalização e flexibilização dos mecanismos de gestão e de mercado (Diretor de OS 2).

As normas que regulam a gestão dos recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública não se aplicam às OS. Por não estarem sujeitas à mesma normatização há facilidade de contratação via CLT de equipe especializada, trazendo agilidade e, talvez, qualidade na admissão da equipe da organização. No que se refere à gestão orçamentária e financeira, a vantagem das OS é de que “sujeitam-se a regulamento e processos próprios [...] cuja alocação e execução não se sujeitam aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamental” (MARE, 1997 p.16). Do ponto de vista da gestão organizacional, predomina a implantação de mecanismos de controle finalísticos que analisam o cumprimento de metas e o resultado, ao invés do controle processual predominante da administração direta (IDEM).

Outra questão concernente às normas diz respeito à normatização básica prevista em lei⁶⁷, como a Ata de Fundação da Associação que dispõe sobre uma série de requisitos, entre os quais a publicação dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão; os órgãos de deliberação superior e de direção, como um Conselho de Administração e uma diretoria, definidos nos termos do Estatuto; a composição do conselho que, no caso de associação civil, deve ter: i) 55 % (cinquenta e cinco por cento) de membros eleitos dentre os membros ou os associados; ii) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral; iii) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade.

67

Lei Complementar 846, de 04 de junho de 1998.

Para que o processo de implantação de procedimentos e normas institucionais seja incorporado à organização é necessário um período de adaptação amplo e moroso por parte dos funcionários que, e se tratando de uma alteração na cultura organizacional requer disciplina também por parte dos gestores até que atinja maturidade suficiente e se torne uma rotina.

Outro aspecto importante de analisar na gestão é a transparência pressuposta pelo modelo, embora na prática nem sempre o acesso à documentação seja o suficiente para revelar as informações mais relevantes das organizações. O que vale questionar é a atualidade da documentação vigente e seu cumprimento pelas OS, assim como o livre acesso a essa documentação, e o grau de transparência das informações.

Algumas organizações disponibilizam no seu *website* documentos e informações que tornam possível averiguar se estão atualizados e em devido andamento. Em outras OS é difícil encontrá-los. Com a edição da Lei de Acesso à Informação, a importância da transparência nas informações dos governos está cada vez mais em evidência, estimulando a criação de meios de divulgação. O Portal da Transparência⁶⁸ do Governo do Estado de São Paulo apresenta informações sobre OS, mas peca pelo conteúdo, redirecionado ao site da SEC que não agrega maiores informações.

Em duas das OS estudadas a documentação é encontrada facilmente no *website* das associações. No caso da Associação Santa Marcelina, as informações são restritas, embora alguns documentos possam ser encontrados nos *websites* específicos do Projeto Guri e da Escola de Música do Estado de São Paulo – Tom Jobim.

68

<http://www.transparencia.sp.gov.br/organizacoes.html> Acesso em: 01 dez. 2012

Quadro 5 - Transparência

OS	Documentos encontrados no site da organização
Associação Pinacoteca	Estatuto (sem data) Plano de Trabalho 2006 a 2012 Relatório de Atividade 2007 a 2012 Demonstrativo Financeiro 2007 a 2012 Regulamento de Compras e Contratação de Serviços e Locações (mar 2009) Composição Conselhos
Associação Santa Marcelina - Departamento de Cultura	Estatuto (out 2008) Balanço Patrimonial publicado 2009 a 2011* Regulamento de Compras e Contratações de Obras e Serviços (sem data)* Composição equipe *
Fundação OESP	2ª alteração Estatuto (maio 2009) Relatório de Compromisso Social 2006 a 2011 Balanço Patrimonial publicado 2005 a 2011 Regulamento de Compras e Contratações (sem data) Processo seletivo de compras e contratações encerradas 2006 a 2012 Composição Conselhos Composição equipe Pesquisa de Satisfação 2006 a 2012 Atestado de Regularidade do MPESP 2006 a 2008

Fonte: elaboração própria, em nov 2012 ⁶⁹

Ainda relevante para a análise da gestão, como variável amplamente comentada nas entrevistas, são os perfis do diretor da OS e sua equipe: “As instituições de um modo geral têm como grande ativo seus recursos humanos” (Conselheiro 1), a começar pelos diretores, cujas habilidades são peça fundamental para o desenvolvimento e fortalecimento das OS, ao mesmo tempo em que podem não funcionar “se ficarem a mercê do personalismo de quem as dirige” (Diretor de OS 1).

[...] era uma instituição fechada do ponto de vista de organização, muito primitiva, pouco departamentalizada, com pouca profissionalização [...] e muito personificada, personalizada na figura do maestro Neschling [...] A saída do Neschling foi um movimento importante nesse aspecto, mas antes de sair ele deixou um trabalho artístico bastante avançado [...] a organização, essa sim se consolidou como um ícone de criação cultural. (Diretor de OS 2)

⁶⁹

No site da SEC consta a data de qualificação das OS e CG com os aditivos, nem sempre atualizados e corretos.

* Documentos constantes também no *website* www.emesp.org.br.

Para que essa dependência não ocorra, manter claro o objetivo da organização, assim como um programa de treinamento contínuo de funcionários, compatível com os recursos disponíveis, foram ações de destaque implementadas na Pinacoteca do Estado dentro do Programa Consciência Funcional, visando o fortalecimento da ‘alma’ do museu – o que é, quais seus compromissos, suas finalidade, etc.: as organizações são sobretudo um conjunto de pessoas que trazem experiência acumulada.

O nível técnico [faz grande diferença] nas OS [...] houve investimento de algumas OS na formação técnica dos profissionais, o que deu bom resultado [...] mas, faz toda diferença a dotação orçamentária das OS, não dá para comparar [algumas que têm menos possibilidade de bons quadros e formação adequada às equipes] (Técnico da SEC)

A falta de profissionais habilitados para assumir cargo de direção e mesmo equipe técnica em organizações culturais ainda é crônica e notória, o que afeta o desempenho das organizações e o seu relacionamento com a SEC.

[...] ainda tem uma dificuldade muito grande de ter um corpo técnico e diretivo nas OS que efetivamente respondam às solicitações e à política cultural da secretaria, então a interlocução muitas vezes ainda é difícil. Difícil pela qualificação técnica dos profissionais [...] existe um corpo ainda em formação para as diferentes OS. (Coordenador da SEC 3)

[...] percebo que existe ainda um déficit na formação de gestor, das pessoas que realmente têm uma vivência na área artística, isso é imprescindível para um administrador de uma Organização Cultural [...] eu acho que na área da cultura a gente está experimentando e agora surge essa clareza. Tivemos muitos ‘paraquedistas’ e acho que a gente está entrando agora numa profissionalização [...] mas estamos muito atrasados em relação ao que eu vejo fora [do Brasil]. (Diretor de OS 3)

[...] quanto mais independência, quanto mais esse gestor venha do mercado, mais ele enriquece o pensamento e o diálogo com a secretaria [...] OS que têm uma única linguagem ou um único equipamento, isso [o perfil diretivo] é ainda mais fácil, porque você pode ter uma pessoa que não necessariamente tem uma formação em gestão cultural. (Coordenador da SEC 4)

A contratação de profissionais habilitados recai sobre questões relacionadas aos salários: há quem julgue os salários muito altos, e há quem entenda que, na maioria, são os salários médios praticados no mercado.

[...] diretores das OS possuem bom salários, sem a menor dúvida. Se não tiver esses salários para os diretores das OS, é impossível ter profissionais compatíveis com o que se espera de diretores das OS [...] já os salários médios nas OS, eu arriscaria a dizer que são menores do que na secretaria, claro que há exceções. (Coordenador da SEC 1)

Há ainda quem defenda o estabelecimento de tetos salariais, o que está sendo implantado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Governo Federal, por meio de Portaria⁷⁰:

[...] não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [atualmente em R\$ 26,7 mil], aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos [...].

A remuneração bruta do Governador do Estado de São Paulo com referência no mês de outubro de 2012 é de R\$18.725,00⁷¹, e conforme a referida Portaria seria o teto para os diretores de OS, embora os valores praticados sejam normalmente maiores. Há casos em que consta no CG um “Sistema de Despesas com Pessoal” – como na Pinacoteca – determinando que esse gasto seja no máximo de 79,1% do seu orçamento, especificando ainda que “A remuneração dos dirigentes da diretoria executiva não ultrapassará o valor anual de 7,6% do orçamento total anual da contratada”. Sendo o orçamento anual previsto em CG para 2012 de R\$16.640.000,00⁷², o valor máximo para gastos com remuneração da diretoria seria R\$1.264.000,64, equivalente a R\$105.333,00 mensais.

A legislação federal especifica que, no contrato de gestão, devem ser estabelecidos os limites para despesa com remuneração dos dirigentes e empregados. Sendo assim, o limite está especificado no CG da Osesp com percentual máximo de 90% dos seus recursos

70

Portaria MCTI nº 967, de 21.12.2011 Art. 32 §1 “A remuneração mensal e vantagens de qualquer espécie pagas aos dirigentes e empregados deverá observar o teto remuneratório disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal”.

71

<http://www.transparencia.sp.gov.br/busca-agentes.html> Acesso em: 03 dez. 2012

72

Não estão computados os valores orçamentários acrescidos pelos aditivos

orçamentários com despesas de pessoal, mas não especifica valor máximo específico para os dirigentes. No CG do Projeto Guri da Associação Santa Marcelina é estipulado um valor máximo de 85% do seu orçamento com despesas de pessoal e acrescenta que “a remuneração dos dirigentes da diretoria executiva não ultrapassará o valor anual de 9% do orçamento total da Associação para o ano de 2009, sendo que entre 2010 e 2012 o valor poderá ser acrescido de eventuais ajustes dispostos em Acordo Coletivos de Trabalho na respectiva base-dados da categoria”. Sendo o valor do CG para 2009 de R\$ 15.000.000,00, o valor máximo seria R\$ 1.350.000,00 ao ano e 112.000,50 ao mês. Valores que, mesmo com encargos, somariam um valor maior do que o salário do Governador do Estado.

Mas, se a lógica do modelo de OS se assemelha à da iniciativa privada e pressupõe pesquisa salarial na área específica de cada OS, seria oportuno estipular como teto a remuneração do chefe do Executivo? Por outro lado, os salários são pagos com recursos públicos. Tramita no Governo Federal Projeto de Lei que altera a relação entre governo e as ONG; entre as medidas estão a exigência de ficha limpa aos dirigentes, teto salarial regulado pelo governo e alteração de estatuto visando impedir o enriquecimento ilícito de seus dirigentes (DECAT; COUTINHO, 2012).

A questão crucial é que o assunto está em pauta, pois parece importante estipular teto aos dirigentes uma vez que são pagos com recursos públicos e existe uma variação significativa nos valores praticados entre as próprias OS. Mecanismos estão surgindo para tentar delimitar esse tema nos diversos governos, a maioria ainda incipiente.

O perfil ‘ideal’ para um diretor de OS também é tema de discussão. No caso das OS de cultura paulistas há perfis bem distintos: administradores privados, administradores públicos, políticos, gestores culturais, ‘pessoas da cultura’. Encontram-se diferentes estruturas de diretorias e perfis nas OS estudadas, mas há similaridade entre os diretores técnicos e artísticos que possuem, em sua maioria, especialidades em suas áreas.

No entanto, ações que auxiliam o fortalecimento dos EPP são resultado de procedimentos e metodologias capazes de gerar organizações robustas, que não se transformam a cada troca de direção. Porém, esse processo de consolidação não é sempre uniforme e, muitas vezes, permeia questões relativas à própria identidade da organização e da questão relacionada à natureza da ação cultural.

A maioria das organizações é nova e foi criada ou transformada a partir de associações de amigos em OS, não possuíam uma gestão ativa, pois atuavam em função de apoio ao EPP.

Portanto, algumas OS se desenvolvem mais rapidamente, outras ainda trabalham em questões mais processuais e de base, o que estimula algumas coordenadorias a se dedicarem mais aos CG dessas OS do que às mais fortalecidas.

Ao mesmo tempo em que a SEC vê a necessidade em atuar mais de perto por existir “OS que ainda não são modelos, que ainda tem uma estrutura mais frágil [...] em que a atenção tem que ser muito voltada para a atividade fim” (Diretor da SEC 4), as OS expressam receio em relação à intromissão da SEC na execução das ações e nos procedimentos internos da organização.

Existe o desejo de centralização de quem, teoricamente, formula a política, desejo de decidir sobre o processo. É por isso que eu falo: precisa melhorar do lado da secretaria o poder de entendimento, discernimento de fiscalização pra que não precise entrar na operação, porque senão volta forçosamente à discussão de processo, e para discutir processo você não consegue discutir na área pública, com quem não teve vivência na área privada. (Diretor de OS 2)

Os Conselhos são parte integrante do fortalecimento das organizações e atuam em áreas específicas. Dependendo da estrutura da OS, além do Conselho de Administração, pode haver ainda um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo ou Artístico.

As OS têm que ser uma representação legítima da sociedade civil, portanto, com um Conselho de Administração forte, com uma verdadeira Assembleia de Associados, e que tenha condição de discutir com o Estado ações com uma finalidade comum: a de execução (Coordenador da SEC 2).

O papel do Conselho de Administração dentro da OS é auxiliar a diretoria na execução da missão institucional e seus projetos, exercer função mediadora entre SEC e direção da OS, e com o mercado, empresas privadas, governos e OS, assim como servir de ‘escudo’ para a organização.

Existir boa gestão [na OS] com conselho que não participa e, portanto você fica a cada mês ou a cada mudança de Secretário ou de governo aberto a mudar totalmente a pauta de trabalho ou as metas, isso torna a vida inviável. (Diretor de OS 2)

[...] mas se eles [conselheiros] não são presentes e não opinam sobre o que devem opinar isso [o modelo OS] perde o sentido, e se é pra resolver um problema do Estado, fica desvirtuado. (Conselheiro 1)

Alguns conselhos são compostos por pessoas influentes da sociedade, o que auxilia no

processo de fortalecimento das OS. “Algumas Organizações Sociais, na medida em que o tempo passou se agigantaram, se fortaleceram muito [...] elas possuem dois eixos de poder imbatíveis: dinheiro e pessoas de grande poder político [na direção e no Conselho]” (Assessor de Gabinete).

Conselhos fortes são visto por praticamente todos os entrevistados como o principal ponto de fortalecimento da OS: “[...] outra questão muito positiva é um conselho atuante, um conselho também formado por profissionais da área e por pessoas influentes” (Coordenador da SEC 4). A composição dos conselhos é de fato relevante para o desenvolvimento das organizações a tal ponto que é possível “suprir o currículo institucional pelo currículo das pessoas do conselho” (Diretor de OS 2). Conselhos de fato representativos, coesos e atuantes, com conselheiros engajados e preparados não é regra entre as OS. Há, inclusive, conselhos que “não tinham clareza do papel e da relevância da autoridade que eles tinham e por isso ficavam numa certa medida a reboque das decisões das diretorias” (Coordenadora SEC 2), ou ainda, de decisões dos coordenadores da SEC. Essa falta de conhecimento do seu papel e importância do órgão é notada até os dias atuais, principalmente com os conselheiros mais antigos que se juntaram aos conselhos com objetivo de auxiliar as organizações recém-criadas. Esta 1ª geração de conselheiros possuía relações anteriores com a área ou com o EPP, sem necessariamente apostar no modelo de OS, o que facilitava o trabalho dos diretores das OS e da própria SEC, que possuíam maior liberdade em relação às decisões e rumos da organização e da política por ela implantada. Essas pessoas aos poucos foram se afastando dos conselhos, alterando assim o padrão do perfil dos conselheiros.

Acho que a grande guinada é a participação da sociedade civil no conselho. Isso sim mudou. Isso mudou definitivamente a vida da Osesp. De lá pra cá a gente tá discutindo em que grau e em que ritmo, com que velocidade você faz as mudanças e os novos projetos. Acho que a mudança e o ponto de inflexão foi naquele momento. (Diretor de OS 2)

Há conselhos constituídos por intermédio da direção da OS, outros por convite da SEC. Os conselhos são criados quando as organizações vão pleitear a titulação de Organização Social: quando as OS são criadas pela SEC – ou a pedido dela – possuem ajuda da pasta na constituição dos conselhos.

Todas [as OS] que foram criadas desde então [2007], a SEC começou criando

um Conselho de Administração [...] os conselheiros foram convidados pela SEC, muitas vezes pelo Secretário. O Secretário muda, mas o conselho fica. Dá um nível de impessoalidade muito maior [do que se fossem convidados pelo diretor da OS], em longo prazo - 5, 10 anos. (Secretário Adjunto)

[...] a representatividade da própria sociedade civil [conselho] dá um peso político para a organização [...] o Secretário, que é um cargo político nomeado pelo governador, tem a sensibilidade de saber sobre a importância do conselho não só para a atuação na Associação, mas também para a representatividade que tem na sociedade. Isso é legítimo, isso acontece, o conselho tem essa função, por isso é que eu tenho dúvida quando a OS passa a ser uma indução do Estado [...] (Conselheiro 1)

A polêmica com relação à formação dos conselhos gira em torno da legitimidade e da imparcialidade dos conselheiros. Os conselheiros têm o poder de destituir um diretor, de aprovar as contas, de aceitar ou não outros projetos, de negociar o plano de trabalho, o que algumas vezes frustra expectativas e gera conflitos. A parte política da OS muitas vezes é administrada pelo Conselho de Administração que possui um poder de negociação com o governo, além do poder de negociação externo à relação OS/governo.

O presidente do Conselho da Osesp entra no oitavo ano de mandato enquanto no mesmo período houve cinco Secretários de Cultura. “Você quer uma vantagem maior do que essa”? (Diretor de OS 2). Portanto é um conselho comprometido por oito anos com a organização, as mudanças no conselho existem, mas com o mesmo matiz. “Com isso a sociedade está envolvida com a organização por oito anos, acho que esta é a questão mais importante do modelo de OS” (Diretor de OS 2). A organização fica menos dependente das ocasionais mudanças políticas, entre um mandato e outro, pois se não é possível viver fora do cenário político, a própria sociedade pode se contrapor por meio do conselho. “Conselho forte pra mim é a pedra de toque, a pedra fundamental para a gestão, não é a única, é a possibilidade”. (Diretor de OS 2)

A atuação do Conselho Fiscal e do Conselho Consultivo ou Artístico é facultativa, dependendo da gestão de cada organização, que pode optar por ter um órgão de fiscalização financeira e contábil, eliminando a responsabilidade única e exclusiva do Conselho de Administração, como nos casos da Associação Pinacoteca e da Fundação Osesp; normalmente quem compõe esses conselhos são especialistas contábeis, econômicos e financeiros.

O Conselho Consultivo na Fundação Osesp é “órgão de consulta e aconselhamento, cabendo auxiliar a diretoria executiva e o Conselho de Administração na consecução das finalidades estatutárias, principalmente opinando sobre assuntos relevantes nas áreas de

atuação da Fundação Osesp”⁷³. Na Pinacoteca é o Conselho de Orientação Artística (COA) que atua na área artística, como detalhado no capítulo anterior. Não há Conselho Fiscal nem Artístico na Associação Santa Marcelina, havendo porém uma indicação no CG⁷⁴ do Projeto Guri sobre a constituição de uma Comissão Técnica com o objetivo de “normatizar, junto com a diretora do projeto, os procedimentos de atendimento aos alunos”. Essa Comissão é composta pela direção e coordenação da Santa Marcelina Cultura, mais uma consultora técnica: “Quando esse grupo se reúne, constitui-se a Comissão Técnica descrita em nosso Contrato de Gestão para resolver assuntos referentes à abertura e fechamento de polos, capacitações e outras atribuições” (Diretor de OS 3).

Pode-se enfim constatar que a gestão dos EPP após a implantação das OS de um modo geral evoluiu inquestionavelmente: a Associação Pinacoteca e a Fundação Osesp, duas organizações provenientes de Associação de Amigos, criadas especialmente para assumirem tais espaços, desenvolveram modelos de gestão reconhecidamente bem sucedidos e tomados como referência.

Vale portanto lembrar os pontos aqui destacados como determinantes para a consolidação das organizações e o conseqüente fortalecimento dos EPP: conselhos representativos, gestores capacitados e equipes qualificadas.

O modelo de OS, com todos os seus eventuais problemas, parece trazer claras vantagens para a gestão. Em destaque está a flexibilização, possibilitando maior agilidade em aquisições e contratações de pessoal especializado, facilitando a captação de recursos junto à iniciativa privada, e promovendo formas de controle pautada pelos resultados apresentados.

4.1.1 Heterogeneidade entre as Organizações Sociais

A grande heterogeneidade apresentada entre as OS torna-se ponto relevante de análise, podendo auxiliar na definição de um perfil ideal para as OS que irão assumir CG com a SEC.

⁷³

Estatuto da Fundação Osesp. Disponível em:

<http://www.osesp.art.br/portal/paginadinamica.aspx?pagina=estatuto> Acesso em: 10 fev 2011

⁷⁴

Observa-se que a diferença se dá no âmbito da gestão institucional de cada uma, nos próprios resultados apresentados, indicando que o 'tamanho'⁷⁵ da organização impacta diretamente em seu poder de ação.

Dois pontos fundamentais detectados qualificam essa heterogeneidade principalmente no que se refere à capacitação dos funcionários e aos recursos repassados pela SEC. Algumas OS investem constantemente na profissionalização de seu quadro de pessoal: “Os 200 funcionários da Pinacoteca de São Paulo fazem avaliação de desempenho, têm direito à bolsa de estudo e são treinados com frequência. Um exemplo para outros museus” (PUGLIESI, 2011). Já outras, têm funcionários despreparados para a função, seja porque treinamento e incentivo não são vistos como importantes para o andamento dos trabalhos, seja pelo desnível dos recursos, comparando a outras OS. Esses dois aspectos são decisivos para organizações – mais ou menos – ordenadas institucionalmente, capacitadas e profissionais: “[...] o ideal é todos seguirem o padrão Osesp, esse é o caminho [...]” (Secretário Adjunto).

Eu acho que essa é uma discussão [diferenças entre OS] bastante importante, não dá pra colocar todas as OS no mesmo grupo. Algumas estão ainda numa instância mais básica, fazendo gestão de processo, gestão de caixa e há outras fazendo gestão estratégica, mais propositiva e que inclusive contribui com o governo para mostrar que há outras possibilidades, como a proposição da criação de diretrizes para a política [...] (Diretor de OS 2)

Algumas apresentam indícios de maior solidez e um projeto cultural mais estruturado que outras, as OS estão em diferentes etapas do processo de consolidação institucional; diferenças ainda mais visíveis entre aquelas ligadas à mesma Coordenadoria. Dentre as possíveis questões implicadas nessa heterogeneidade, talvez a própria identidade da organização, ou a natureza da ação cultural e suas nuances, seja relevante. Foi investigada a questão relacionada à identidade da organização qualificada como OS para averiguar se o quesito “pré-existência” fazia diferença no resultado final e constatou-se que a maioria dos entrevistados não considera isso um ponto relevante, mesmo porque a maior parte das OS hoje atuantes são instituições oriundas da Associação de Amigos do equipamento cultural ou do projeto pré-existente. Há, inclusive, quem acredite que a questão essencial seja justamente essa proveniência de Associações de Amigos, por estar mais próxima ao projeto, com amplo

75

Entende-se 'tamanho' da OS pela sua efetiva capacidade de gestão; o termo não se refere necessariamente ao seu número de funcionários ou projetos, programas e equipamentos públicos que gerenciam, mas sim à sua consolidação como organização gerenciadora.

conhecimento e maior possibilidade de dedicação.

[...] a origem [da OS] está na formação das Associações de Amigos [...] eu acho que isso que é o princípio e que tem que ser mantido, quer dizer, porque se você engaja a sociedade civil num programa de gestão pública é porque ela está comprometida com os objetivos daquela organização, daquela instituição e não de qualquer instituição [...] é outro tipo de compromisso, não é um compromisso de prestador de serviço. (Diretor de OS 1)

Os mesmos defensores dessa origem preservam a tese de que uma OS deve gerir apenas um equipamento ou projeto, por ter mais comprometimento e expertise. Quando assume a especificidade de um EPP, percebe-se que cada organização tem uma história e funções próprias, o que vem ao encontro de dois dos três casos aqui estudados e que são considerados de sucesso pela própria SEC, pela grande mídia, nacional e internacional, instituições e a opinião pública em geral: a Associação Pinacoteca e a Fundação Osesp.

Há outros que defendem a qualificação de instituições com ampla experiência na área, que existam não somente para gerenciarem a política cultural da SEC.

[...] acho muito ruim [...] que as associações vivam em função dos contratos, elas não têm mais existência fora da gestão desses contratos, então, se perder o contrato a associação acaba. Do meu ponto de vista isso é uma distorção do que foi pensado para o modelo de Organização Social. (Diretor de OS 3)

É fato que as Organizações Sociais que perderam seus CG com a SEC foram extintas posteriormente.

[...] as OS vão se tornando mais suscetíveis às pressões do governo num momento em que essa atividade do CG é a única, sua fonte de existência. Isso é para mim o maior problema e o que mais enfraquece as instituições, o que mais abre a elas a possibilidade de sofrer pressões do poder público. (Diretor de OS 3)

Por outro lado, as OS que têm um contrato de gestão e se especializaram nesse EPP, talvez não tenham interesse em existir se não for para esse fim. Essas duas OS mencionadas gerenciam um grande projeto ou equipamento, estão em processo avançado de consolidação, com equipe profissional qualificada, um Conselho de Administração composto por membros de renome na sociedade e meta substantiva de captação de recursos próprios, contando ainda com elevado aumento dos recursos repassados pelo Governo: de 2006 para 2012, aumento de

12,42% para Fundação Osesp e 256% para Associação Pinacoteca, conforme consta em CG.

No que se refere à natureza da ação cultural, as duas OS iniciaram a gestão dos EPP com projetos em fase avançada de consolidação, já havia um investimento prévio muito grande por parte do próprio Estado dando destaque a esses projetos dentro da política cultural, o que estabelece um ponto de partida diferenciado com relação a OS que herdaram projetos menos consolidados e com menos recursos.

A Pinacoteca sofreu uma ampla reforma no final da década de 1990, quando iniciou sua gradativa transformação em um museu de arte contemporânea, comprometido com a produção de seu tempo, possui presença marcante no cenário artístico do País.

Existia um projeto [...] isso aqui não é uma organização que nasceu há dez anos, nasceu ao contrário há cem anos [...] tem uma história que nos últimos vinte ou trinta anos foi sendo aprimorada e foi ganhando uma configuração que é isso que ela é hoje, há o planejamento de um programa. (Diretor de OS 1)

Este programa vem sendo consolidado a cada ano desde quando a Pinacoteca fazia parte do quadro da administração direta, denotando um sentido de continuidade quando da transferência para a OS com a manutenção do mesmo diretor executivo. O projeto foi mantido e ampliado após a assinatura do CG, agregando aumento orçamentário, maior facilidade em captar recursos, profissionalização da equipe, com impacto positivo no planejamento e na gestão.

A continuidade é importante, independente da OS; a continuidade não precisa ser das pessoas, continuidade política, de instituições terem vida longa, principalmente instituições que são em última instância também instituições de memória, ela tem que ter sua própria memória, ela tem que saber evoluir, também não dá para cristalizar. (Diretor de OS 1)

A Associação Pinacoteca assumiu os dois museus - Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca, e o Memorial da Resistência desde o 1º CG assinado em 2005, fator considerado relevante para a consolidação da política, uma vez que permitiu planejar suas ações por quatro ou cinco anos – conforme contrato - com bastante antecedência para executar políticas consistentes, em vez de programas imediatistas, e investir em projetos – muitas vezes estruturais e de gestão – importantes para a organização.

Praticamente o mesmo ocorreu com a Fundação Osesp: a Associação de Amigos foi

transformada em OS para assumir a Osesp e a Sala São Paulo em 2005, sendo a única OS a gerenciá-las desde então. O diretor executivo era músico da orquestra e diretor da Associação de Amigos da Osesp durante todo o projeto de reformulação da orquestra, iniciado em 1997 e aprimorado ao longo dos anos, até que em 2008 recebeu a indicação pela revista *Gramophone* de “uma das três orquestras emergentes no mundo às quais se deve prestar atenção”⁷⁶.

Mesmo antes de a Osesp ser gerenciada por uma OS, a mudança já havia sido ampla: conforme o depoimento de um músico entrevistado, o maestro Neschling “fez naqueles oito anos uma preparação para estar onde estamos hoje. Dentro desse período já tinha característica de OS”. Quando a OS surgiu para assumir a orquestra, a Sala São Paulo já havia sido inaugurada, os coros, o centro de documentação, os programas educacionais, a editora e a academia de música já estavam criados, as temporadas se destacavam pela diversificação de repertório e já tinham um orçamento negociado capaz de cumprir com as metas estipuladas.

Já o terceiro caso estudado, o Projeto Guri, era considerado um projeto estruturado e de sucesso, porém, em 2007, a pedido da SEC o projeto pedagógico foi alterado pela Associação Santa Marcelina, selecionada como OS para gerir parte do projeto por sua comprovada expertise na área. A gestão da SEC à época apostou na possibilidade de trazer ao projeto uma contribuição mais inovadora e propositiva; hoje verifica-se que essa ampla alteração acabou promovendo certa divisão entre 'dois projetos guris': a Associação Santa Marcelina gerencia o Projeto Guri na capital e região metropolitana (Guri capital) enquanto a Associação Amigos do Projeto Guri o gerencia no interior do estado (Guri interior).

Com isso, o Projeto Guri, de cunho socioeducativo, que já se encontrava de certo modo consolidado, sofreu uma reestruturação baseada na experiência que a Associação Santa Marcelina possuía na gestão de outras áreas, mais ou menos similares às do projeto; de fato, um ano após assumir o Projeto, assinou um novo CG, dessa vez para dirigir projetos oriundos de uma organização da área musical que vivenciou um traumático encerramento de suas atividades junto à SEC.

Observa-se nesse breve relato dos casos que mesmo possuindo perfil similar – solidez estrutural, grandes projetos, orçamento e possibilidade de captação de recursos – as organizações têm perfis heterogêneos. As diferenças não são muito visíveis entre a

76

Associação Pinacoteca e a Fundação Osesp, de fato bastante similares, mas sim em relação à Associação Santa Marcelina, por questões elencadas ao longo desta pesquisa.

A heterogeneidade entre as OS poderia ser mais evidente comparando-se as três aqui estudadas – selecionadas justamente suas semelhanças – com as várias outras desse conjunto de vinte que possuem CG assinados com a SEC – estudo que ainda pode ser executado posteriormente.

4.2 Autonomia das OS

A visão sobre a ampla autonomia que o modelo de OS confere com relação aos Poderes Executivo e Legislativo por vezes se confunde com a falsa noção de uma liberdade excessiva, principalmente tendo em vista a autonomia administrativa do aparelho do Estado, restrita às rígidas leis da administração pública. Efetivamente, o modelo dá maior liberdade de ação, mas também dá mais dispositivos para a cobrança de resultados; se tem maior autonomia,

Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (MARE, 1997 p. 13)

Essa maior flexibilidade administrativa regulada pelo binômio 'liberdade-responsabilidade' remonta ao acordo por resultado que, teoricamente, os órgãos formuladores da política pública e a organização parceira fizeram, ainda que de modo informal, para traduzir 'autonomia' em 'resultado gerando experiências voltadas à melhoria do desenvolvimento das organizações; (PACHECO, 2006) representa uma das bases conceituais do próprio modelo de OS, e vem proporcionando experiências de melhoria no desenvolvimento das organizações.

Há estudos que apontam para diversos tipos de autonomia percebidos em situações de parceria. Bouckaert e Peters (2004) as classificam em diferentes ciclos dimensionais onde as organizações circulam: as organizações, transitando entre diferentes patamares, conquistam um tipo de autonomia e, então mudam de dimensão almejando uma nova conquista. Das várias dimensões de autonomies analisadas por Bouckaert e Peters, a autonomia gerencial, a

financeira e a política serão tratadas neste estudo.

Legalmente, o CG e as condições estabelecidas para a qualificação demonstram os limites de atuação entre a OS e governo, apontando para uma direção pré-estabelecida entre as partes e preservando certa autonomia, mas isso não garante o efetivo exercício dessa autonomia pela organização, o que depende de outras variáveis. A autonomia é distinguida normalmente entre a legal e a teórica, entre o exercido e o percebido grau de autonomia (BOUCKAERT e PETERS, 2004).

Essa questão será contemplada ao longo deste estudo: os níveis de autonomia entre OS e SEC serão averiguados com foco nos conselhos e diretorias executivas, buscando identificar o nível de autonomia gerencial percebida e exercida que influencia o fortalecimento do modelo.

A autonomia é colocada em xeque a todo o momento. Não acho que existe, você não pode falar que tem autonomia, você pode estar com autonomia e esse estar depende muito da maneira como você se coloca, ter é uma situação muito hipotética ou ideal. Justamente por esse modelo, por essa questão pendular [...] existe a dificuldade do poder público em aceitar a entrega da gestão para o setor privado, isso está sempre em risco, portanto não existe essa situação ideal. (Diretor de OS 3)

A percepção é de que a autonomia das OS em relação à SEC não é homogênea, tampouco constante, sujeita a eventuais ingerências de políticos, do 2º escalão, da própria classe artística, e qualquer generalização a respeito seria um erro:

[...] eu não consigo ver o Estado mandando numa OS, por isso a autonomia é fundamental para você ter pessoas de qualidade nos conselhos, etc. A autonomia da gestão cultural é total [...] a autonomia é muito grande e acho que deve ser assim. (Conselheiro 1)

[...] esta OS se protege muito bem, não sei se as outras conseguem ter o nível de autonomia tão interessante para execução como nós conseguimos. (Diretor de OS 2)

O alto grau de autonomia é identificado em certas OS cujo poder é facilmente percebido por dirigentes e técnicos e, algumas vezes visto como problema “[...] algumas OS ficaram independentes demais [...] excesso de força na OS é o que desnivela a relação”. (Coordenador da SEC 1)

O ato formal de possuir autonomia tem diferente significado sobre o grau de

autonomia de que as organizações realmente se utilizam na prática (BOUCKAERT; PETERS, 2004). É o resultado da autonomia na prática diária, com a habilidade do seu manejo em favor da qualidade na execução da política cultural pelas OS, o que baliza a compreensão de uma prerrogativa que não pode confundir com 'defesa da soberania':

[...] as OS tem de ter clareza da sua autonomia, não podem ficar se curvando à SEC [...] Autonomia é só um instrumento que proporciona uma relação igualitária na parceria. Autonomia não pode significar: dá meu dinheiro e não se meta aqui. Há gente séria, que quer fazer um bom trabalho. Agora, se estiver de brincadeira ou se for o braço instrumentalizado da SEC vai dar problema. (Secretário Adjunto)

O Conselho de Administração assim se destaca como ponto fundamental para que uma OS adquira e exerça sua autonomia, minimizando a ação política (*politics*): “Conselhos de administração qualificados são fundamentais para impedir que fiquem [OS] ao sabor dos ventos políticos ou mesmo ao sabor dos produtores que trabalham nas OS” (Secretário Adjunto).

[...] a gente percebe que fica mais simples se o conselho sabe que ele tem o dever de mandar, de ser responsável, ele tem uma responsabilidade sobre a OS. (Coordenador da SEC 2)

[OS possui autonomia] Primeiro pela eficiência, ter mostrado resultado. Segundo, porque em havendo uma ingerência ou desejo de ingerência maior, se você tem um conselho eficiente que pode ajudar a delimitar, com um órgão fiscalizador ou com a secretaria, qual é o limite de cada uma das instituições, ou seja, a formulação vai até um ponto, a fiscalização vai até outro ponto; agora, a execução não, a execução é nossa. (Diretor de OS 2)

As instituições culturais funcionam plenamente. Mesmo quando mudar o Secretário e o partido político, a Pinacoteca e a Osesp não vão sofrer abalo nenhum, melhor institucionalização impossível [...] porque têm um conselho forte o suficiente. (Secretário Adjunto)

O resultado positivo do trabalho de certas OS é apontado como ponto substancial pelos entrevistados para delinear a possibilidade de adquirir autonomia. Conforme um diretor de OS, a “[...] questão que as OS têm latente é justamente a questão da autonomia, algumas tem mais, outras têm menos, de acordo com suas forças e de acordo com a mostra de resultados”. É a eficiência em produzir bons resultados, traduzida pelo reconhecimento da crítica

especializada e a própria satisfação de público, que induz a SEC a dar maior autonomia à OS gestora. Com resultados satisfatórios, o objetivo do modelo de OS e o plano de trabalho do CG se dão por cumpridos e a segurança do contratante em relação à contratada é maior. “Elas têm autonomia, desde que executem o previsto”, afirma um técnico da SEC.

Se um Secretário resolver que a Pinacoteca deve virar um parque de diversão eu acho que hoje a sociedade de um modo geral vai dizer que isso não é possível [...] essas organizações se consolidaram, elas têm uma representação e existe uma percepção pela sociedade desta qualidade, que traduz em excelência [...] (Conselheiro 1)

Sendo assim, a autonomia da gestão é vista como fundamental para a eficiência e eficácia das ações das OS e mesmo para garantir a sua continuidade, caso haja mudança de partido político na pasta ou mudança de governo dentro da mesma gestão. Essas mudanças podem ocasionar acomodação política dentro das OS ou ainda o questionamento do modelo.

[...] pode ser que o atual partido saia e entre outro, mas a OS está garantida no seu modelo que inclui um conselho independente e uma diretoria independente [...] Isso na perspectiva do novo Secretário, que com certeza acredita que uma das forças do modelo é essa independência. (Coordenador da SEC 3)

Essa autonomia nas OS é “gerencial na medida em que eu realizo a atividade da forma mais eficiente, do ponto de vista técnico, com as estruturas e com as técnicas que eu defino que estão corretas. Aí não há problema” (Diretor de OS 2). Seguindo a definição desse diretor, a autonomia política pertence a outra alçada, a do próprio governo. Afinal,

[...] do ponto de vista político eu não posso estabelecer metas fora do contrato sem ter uma inter-relação com o governo. A autonomia na execução é muito boa, nunca tive uma ingerência grande ou mais do que uma [...] isso se dá de uma forma muito colaborativa, eu diria, nestes últimos sete anos que eu estou aqui. [...] A autonomia da organização é fundamental para que a gente possa se adaptar às variáveis, às conjunturas que se alteram, e se alteram muito. (Diretor de OS 2)

Por ser mais gerencial do que política, a autonomia da OS implica o poder absoluto de decisão da diretoria, do conselho e da assembleia das organizações sobre assuntos relacionados à gestão da organização e dos EPP. Uma vez que o CG foi assinado, as normas, regras, metas, valores estipulados estão lá determinados e, portanto, não cabe mais

interferência da SEC, salvo quando o contrato não é cumprido a contento, o que não ocorre por via de regra.

Contudo, há casos de interferência na administração e na execução das políticas de algumas OS mesmo quando os CG estão sendo cumpridos e aprovados pelos órgãos competentes. Essas OS têm perfis semelhantes, sua institucionalização não se apresenta madura o suficiente, tampouco a política desenhada para o EPP é consistente a ponto de possibilitar sua devida execução, e as organizações acabam por recair muito próximas da SEC, quase como órgãos ligados à administração direta.

Já a autonomia política, não cabe às OS, mas ao próprio governo. Porém, a interferência de políticos sobre a execução de políticas públicas é uma constante, e não somente dentro da área cultural, obrigando o Poder Executivo a fazer concessões muitas vezes incompatíveis com a política institucional.

Entretanto, “após a implantação das OS a ingerência política diminuiu muito” (Secretário Adjunto). Talvez pela crescente dificuldade dos políticos em alcançar a política cultural na sua execução, porque depois de pactuado o CG só se altera por meio da SEC, o que ainda acontece, mas cada vez em menor escala. Para que haja uma alteração no contrato de gestão são necessários termo aditivo e disponibilidade orçamentária.

Políticos frequentemente querem ter visibilidade e prestígio apoiando determinadas ações ou metas pactuadas com certo grupo (HILL, 2006). Negociam seu apoio e, portanto as políticas públicas desenhadas nesse âmbito dificilmente adquirem a consistência necessária para integrar os CG das OS; embora possam acabar eventualmente inseridas na agenda política da própria SEC, com execução prevista pela via da administração direta.

Como já afirmado, OS mais consolidadas, com conselhos e direção fortalecidos, desenvolvendo eficientemente um trabalho com resultados comprovados, tendem a minimizar a possibilidade de interferências do poder público, se comparadas às OS menos estruturadas, atuando numa dependência muito próxima e sob a direta influência da SEC.

[...] o maior problema é o de interferência política sem fundamentação técnica [...] é que quanto mais deficiente (a OS), mais fraca é a formação técnica do gestor, mais ele é suscetível a essas pressões por insuficiência de argumentos técnicos [...] a gente coloca barreiras para preservar o que entendemos ser a maneira correta de trabalhar e isso gera conflito, obviamente dependendo do nível de diferença existente entre as nossas visões e as visões da secretaria. (Diretor de OS 3)

Por vezes, nem mesmo a SEC quer interferências políticas nas ações culturais, o que pode ser evitado por meio de CG elaborados com precisão, utilizando metas destinadas à SEC como cotas políticas pré-estabelecidas: isso já ocorre na Osesp com relação à cessão de espaço na Sala São Paulo.

No que tange a autonomia financeira, as OS têm seu orçamento pré-definido pelo CG uma vez que o valor total do contrato é dividido ano a ano, e não em rubricas ou por ações culturais pontuais. Contudo, a liberação da verba está diretamente relacionada ao cumprimento das metas mensuradas a partir da “Pontuação para Avaliação de Metas Específicas” especificadas nos CG.

[...] gerir os recursos tem uma ligação direta com todas as metas estabelecidas nesses contratos, o recurso que vai para a organização é para executar determinado plano de trabalho. Agora, tem um grau de liberdade aplicável: pensou que ia consumir três cafés e consumiu cinco, não tem o menor problema. (Conselheiro 1)

Definir o nível de autonomia que uma OS pode e deve ter na área de cultura é uma discussão relevante para a consolidação e aperfeiçoamento do modelo, que implica em “compreender que antes de mais nada é uma parceria [...] é um trabalho do dia a dia, é sintonia fina” (Secretário Adjunto). Na recente revisão do modelo inglês, as dificuldades em encontrar o balanço ideal entre liberdade e controle das ALB é destaque no relatório do *Institute for Government*, que aponta para exemplos relativos ao *micro-management* e à negligência institucional das organizações.

Importa ressaltar que maior autonomia requer maior responsabilidade, e nessa justa medida é que implica o fortalecimento do modelo. Segundo o diretor de OS 3, “[...] você não pode falar que tem autonomia, você pode falar que está com autonomia [...]”, o que exprime uma situação que não é constante – tampouco igual – em todas as OS, ressaltando a habilidade no manejo dessa autonomia como ponto relevante para mantê-la. Uma das questões centrais que envolvem a discussão sobre autonomia é a diferenciação da autonomia real, a exercida, e a autonomia formal, que demonstra que a autonomia é afinal uma conquista.

Neste estudo, a autonomia gerencial e a financeira foram priorizadas, revelando que, apesar de previstas pelo CG, variam dependendo de um conselho qualificado e dos resultados obtidos na execução da política. Nesse contexto, um alto grau de autonomia é notório em duas

das OS estudadas, caracterizadas pela eficiência e efetividade existentes na gestão. Observou-se ainda que, embora a autonomia exacerbada seja relatada como um problema pelos entrevistados da SEC, uma vez que interfere nas relações estabelecidas, após a implantação das OS, a ingerência política presente diminuiu sensivelmente, em benefício dos EPP em geral.

4.3 Implementação da política

A questão da implementação de política pública é tema polêmico, passível de análise. A distinção entre a formulação e a implementação no processo político é significativa, porém, na prática, apresenta-se confusa. Segundo Hill, deve-se pensar sobre quem é o formulador e o implementador, mas “os atos de formulação e de tomada de decisões podem ocorrer em qualquer ponto do processo político” (HILL, 2006 p.64), o que é largamente percebido nos casos estudados.

Definidas as metas dos CG, inicia-se o processo de implementação da política e o desenho da linha programática, normalmente realizados pelas OS. Não há regra nem padrão estabelecidos e o processo de elaboração de políticas frequentemente continua no processo de implementação. “Pode envolver flexibilidade contínua, a concretização de políticas em curso, ou, ainda, um processo de vai-e-vem entre políticas e ações” (HILL, 2006 p.72).

Conforme discutido no capítulo anterior, dependendo da coordenadoria e do EPP, a macro política é desenhada pela SEC, pela OS ou, mais raramente, em conjunto. O acompanhamento da SEC em relação às OS também se dá de maneira distinta, dependendo do desenvolvimento do processo de implementação da política e, conseqüentemente, do resultado final – “[...] com OS consolidadas, como é o caso da Osesp, o nosso acompanhamento já é muito mais de metas [do CG] que já foram realizadas, se foram ou não, de um acompanhamento muito mais amplo e administrativo do que em relação a atividade fim em si” (Coordenador da SEC 4).

OS fortalecidas e com projetos consistentes têm maior capacidade para colocar em prática a política cultural do que as OS que se desenvolveram menos institucionalmente e, portanto, necessitam de maior atenção por parte da contratante que se debruça sobre a linha programática desenhada pela organização. De qualquer maneira o modelo de OS atende à viabilidade necessária para a execução da política que a administração direta não permite.

O Estado não era capaz de inovar tanto nas suas políticas por falta de viabilidade. Na hora que você tem parceiros que tornam as ideias possíveis pode sofisticar essas ideias. No poder público é muito complexo lidar com isso [área cultural], o que torna praticamente impossível certas atividades. (Coordenador da SEC 1)

O modelo de OS é ágil e capaz de atender demandas e ações de grande peso com competência e qualidade que não se conseguiria fazer se tivesse na administração direta [...] a qualidade de tudo que é feito pelas Organizações Sociais em sua atividade fim, [...] são na sua maioria bem feitos, não tem muito problema com qualidade dos projetos realizados, um ou outro problema é rapidamente sanado, então, tiveram avanços importantes no modelo. (Assessor de Gabinete)

É possível visualizar desigualdades entre EPP geridos pelas OS e organizações culturais públicas vinculadas à administração direta que sugerem um melhor desempenho por parte das OS. “Há um desnível, favorável a esses museus. Veja a potência e a pujança que é hoje a Pinacoteca, o museu da Imigração, o museu do Futebol, da Língua Portuguesa, o MIS” (Coordenador da SEC 1).

Assim, um relevante mecanismo de mensuração seria comparar os EPP que estavam sob administração direta e agora são geridos pelas OS, mas a escassez de material documental daquela época inviabiliza esse estudo. Na área de museus, a SEC realiza um estudo comparativo⁷⁷, atualizado anualmente, e o resultado se mostra positivo para os museus estaduais paulistas:

[...] a gente atende mais gente, com mais qualidade e mais transparência e gastando menos [como OS]. A gente comparou inclusive situações de mais ou menos o mesmo tamanho da edificação e nós temos visto que museus do mesmo tamanho que tem o mesmo tipo de investimento recebem muito menos público do que os nossos museus [...] do ponto de vista da população, o que importa é saber se a gente está usando esse recurso da melhor maneira para atender o maior número de pessoas, oportunizando a preservação desse acervo, a pesquisa, a divulgação das mais variadas formas para as pessoas poderem ter acesso, e o nosso entendimento é de que sim. (Coordenador da SEC 2)

Com a execução da política nas OS, o canal de diálogo aberto com a sociedade civil tende a crescer. “Não tinha essa proximidade de se ouvir [a sociedade], hoje sim [...] não tinha aproximação das pessoas [da área cultural] com a SEC” (Técnico da SEC). A própria natureza

77

Apesar de algumas tentativas não foi possível ter acesso ao estudo, sendo portanto apresentado trecho da entrevista de coordenador da área.

da organização viabiliza essa participação por meio dos conselhos, da direção que normalmente tem profissionais respeitados na área, e dos profissionais convidados que atuam esporadicamente nos projetos, “o fato de a sociedade civil estar envolvida de uma maneira bastante direta e comprometida nos dá este amortecedor temporal para poder fazer a atividade se desenvolver” (Diretor de OS 2).

Adicionalmente, a diversidade de diretores e curadores de certas OS, profissionais de reconhecimento na área cultural, é capaz de agregar à política cultural proposta um alinhamento com o setor cultural nacional, e até mesmo internacional, gerando ampliação das parcerias e da atuação da organização dentro e fora do país, promovendo a organização dentro do circuito cultural.

As três organizações estudadas são reconhecidas no circuito cultural. A Associação Pinacoteca fechou parceria em setembro de 2012 com a *Tate*, de Londres. Em entrevista, o diretor londrino explica porque a Pinacoteca: “Nossas discussões estão mais avançadas com a Pinacoteca simplesmente pelo fato de a Pinacoteca ser mais desenvolvida do que outros museus, é um museu modelo” (MARTÍ, 2012). Além dessa recente parceria, a Pinacoteca aposta em outras, que vão ao encontro da política desenhada para a organização.

[...] nos lançamos em algumas aventuras de relações internacionais, onde temos algumas prioridades: o mundo ibero-americano. [...] a gente troca experiência com Portugal e Espanha, a gente troca com outras organizações no Brasil, a gente trabalha com parcerias regulares, por exemplo, com o Instituto Moreira Salles, com a Fundação Iberê Camargo em Porto Alegre. A gente tem procurado essas associações porque acreditamos que, em termos de uma política de exposições, a troca entre organizações que podem participar ou juntar-se a nós em alguns projetos [é relevante] (Diretor de OS 1)

A Osesp também coleciona parcerias e atuações internacionais. Além de turnês internacionais onde “tocou em algumas salas mais importantes do mundo”, a atual regente titular da orquestra é a maestrina americana Marin Alsop e o lançamento de recente CD foi em parceria com o selo *Naxos*, de Hong Kong. Sua atuação nacional também se ampliou. A Osesp aumentou a quantidade de concertos no Brasil, dando prioridade ao estado de São Paulo, participa da Virada Cultural, e organiza desde 2012 o Festival Internacional de Campos do Jordão (DECAT; COUTINHO, 2012).

A Associação Santa Marcelina, por sua vez, dentre outras possui parceria⁷⁸ com a *Juilliard School*, em New York e proporcionou a ida de dois alunos do Projeto Guri a essa renomada escola de música.

Ainda com base na implementação, o desenho da linha programática pode gerar impacto direto na execução da política, e conseqüentemente no resultado. A repercussão do desempenho na execução recai prioritariamente sobre o governo, em especial se for negativo, o que fortalece a necessidade de discutir quem será o executor de determinadas ações. Por vezes, há ações governamentais, ou mesmo parte da política cultural, que por seu relevante envolvimento político não convêm ao parceiro executar.

[...] com programas e projetos a relação [com a SEC] é mais umbilical, não tem como não ser. Se você faz um circuito por oitenta cidades você está falando com oitenta Prefeituras, com oitenta Secretarias de Cultura municipais ou Diretorias de Cultura municipais, então é uma relação que é intermediada, quem faz o contrato com essas Prefeituras? Quem define quais são as cidades? A Secretaria. [...] não pode ser uma decisão do âmbito privado, tem que ser uma decisão do âmbito público, então a decisão é aqui, a OS executa [o que foi definido na SEC]. (Coordenador da SEC 4)

Muitas vezes a visão das OS não coincide com o entendimento da SEC sobre a política a ser implantada, o que fortalece a necessidade de um acompanhamento mais detalhado, possibilitando um maior conhecimento sobre a política desenvolvida e proporcionando a possibilidade de alinhamento das ações.

[...] as OS sabem o que acontece, sabem das necessidades, sabem de caminhos para encontrar variantes de seus projetos, novas soluções, mas estas visões das OS nem sempre são coincidentes com a visão do governo [...] uma [duas OS gerenciam partes do mesmo projeto da SEC] tem o foco no resultado, o espetáculo em si é muito importante na orientação política pedagógica dessa OS, a outra tem uma perspectiva mais processual. As duas pedagogicamente são válidas, mas elas têm implicações muito diferentes educacionalmente. (Coordenador da SEC 3)

Quando o acompanhamento da SEC é próximo, a possibilidade em detectar ações que se aplicam melhor a certa política é mais viável, dependendo do perfil do coordenador e da “força” da OS em questão. Porém, há OS que possuem tal conhecimento sobre as ações

78

<http://www.gurisantamarcelina.org.br/secao.aspx?categoria=1&id=1044> Acesso em: 01 dez 2012.

necessárias àquele EPP e um programa de longo prazo formatado que dificultam tal contestação.

Fizemos um balanço geral: quantas exposições de estrangeiro, quantas de brasileiros, quantos de históricos, quantos de colonial, quantos do século XIX, quantos de modernista. A coleção, outra coisa [que olhamos com cautela e critério], no programa de aquisições, por exemplo, entraram entre 2007 e 2012 mais de mil e quinhentas obras no acervo. Para que isso ocorra, tem que ter um programa, saber o que é a prioridade. [...] foi feito todo um levantamento sobre o que falta no acervo [...] (Diretor de OS 1)

As OS geram conhecimento acumulado passível de retroalimentar as políticas culturais, aperfeiçoando sua formulação e implementação. Na maioria dos casos, o plano de trabalho é proposto pela OS já pressupondo correções que se façam necessárias no curso da política cultural a partir da sua execução. No caso em que a SEC desenha a macro política, essa retroalimentação poderá ser feita por meio das OS, desde que as unidades gestoras façam o acompanhamento adequado, o que depende, novamente, do perfil do coordenador.

[...] [o plano de trabalho de 2008] foi um processo de implantar coisas que não existiam no museu e que agora já são parte do dia a dia, como os procedimentos de catalogação, a constituição do núcleo educativo, a diversificação de público, a acessibilidade, formação de professores, atendimento às escolas [...] nós vamos começar a trabalhar agora na implantação de um banco de dados de gestão dos três acervos do museu, que é o acervo artístico, documental e bibliográfico. Isso é um projeto, isso é uma meta [para o próximo plano de trabalho]. (Diretor de OS 1)

Há OS que criam conceitos para os EPP, a que influencia no desenvolvimento e na atuação de outras organizações, do mercado cultural brasileiro, além de estimular a competitividade entre as organizações culturais do ponto de vista da qualidade, elevando assim o nível da programação cultural como um todo.

[...] a gente está criando uma referência, o que é feito deliberadamente, é parte da nossa meta estabelecer esse parâmetro de diferença do que seja um museu para outras organizações e instituições que se ocupam das artes visuais. [...] um museu que tem uma vocação enciclopédica, nacional, que tem coleção de arte brasileira, e nós trabalhamos com arte brasileira, embora nosso programa de exposições balanceie o local com o internacional, porque nós não somos um fenômeno isolado da arte, nossa história da arte está, é parte da história da arte globalizada. [...] estou falando de museus que tenham acervos, coleções e essas coleções são objetos de trabalho dessas organizações e não o programa de exposições, assim como se fosse um centro de animação cultural. (Diretor de OS 1)

Um lado positivo do modelo de OS para a área cultural é a possibilidade de ir ao mercado buscar recursos para a implantação de projetos e manutenção de equipamentos culturais, onde “tem basicamente uma separação das atividades correntes [previstas no plano de trabalho] e algumas outras que ficam numa dependência de um sucesso específico de captação de recursos” (Conselheiro 1).

[...] o ponto positivo [do modelo para a cultura] é a flexibilização que tem para se adaptar às diferentes realidades e oportunidades do mercado, porque no fundo, do que se trata primeiro é ter um projeto artístico bem definido, segundo é buscar meios de você fundear este projeto. (Diretor de OS 2)

A busca por recursos externos ao governo, apesar de positiva é ambígua e pode se tornar negativa às políticas culturais, uma vez que a procura por recursos pode ultrapassar o objetivo principal de “ter um projeto artístico bem definido” e passar a ter projetos não alinhados com a política, mas com a capacidade de captação, vinculada às leis do mercado.

[...] a base da nossa economia [cultural] é o financiamento via lei de incentivo fiscal, o que está ligado aos Departamentos de Marketing [que normalmente definem em que projeto será investido o recurso da empresa...] [...] o que normalmente se vê é que existe um sistema apoiado na realização de eventos culturais. Isso tem sido nosso maior esforço no sentido de dizer: o museu não faz eventos, os ‘eventos’ no museu pertencem à coleção. [...] essa economia que cresceu muito na área da cultura e particularmente na área de museus vive muito da política de evento, então, é importante saber que trabalho que está sendo feito e que profundidade ele tem, [...] eu não acredito nessa coisa dele [museu] ser objeto para animação cultural. (Diretor de OS 1)

A falta de diretriz e direcionamento por parte da SEC com relação às políticas de cada área e a constante alteração no rumo das políticas impactam na implementação a ser realizada pelas OS. Tanto a ausência como as alterações das políticas desestabilizam a Organização Social executora e o andamento do EPP, essas mudanças de rumo afetam de modo crucial a capacidade de funcionamento da organização e a atuação da equipe. Isso ocorre principalmente quando as mudanças acontecem ao longo do CG vigente, e não no final do contrato, após planejamento e discussão conjunta.

[...] a secretaria tomou uma decisão em relação às diretrizes e às mudanças dos equipamentos musicais. Definiu o que queria, quais eram os critérios, então havia uma diretriz, o que torna possível [a OS] tomar todas as decisões baseadas nisso. Quando isso se perde ou quando os interesses não são mais esses, [...] quando se tem esse tipo de relação administrativa com uma Organização Social você não tem mais a possibilidade [de trabalho], você pode até ter, mas fica muito mais dificultado (Diretor de OS 3).

[...] essa bagunça [gerada pela SEC] é propícia para desestabilizar uma OS ou favorecer outra, faltando uma estabilidade de trabalho que às vezes não se traduz em fundamentos claros sobre o porquê está sendo feito daquela forma, então acaba se transformando numa relação mais pessoal, de conveniência pessoal do que de uma relação objetiva [...] a qualidade do trabalho também é afetada por essa falta de estabilidade [repassa de recurso com atraso] que a secretaria provoca. (Diretor de OS 3)

Qualidade no trabalho desenvolvido pelas OS fortalecem o relacionamento com a SEC exibindo maior confiança naquela OS e dificultando a troca repentina da OS gestora, ação que normalmente causa trauma ao EPP e ao público atendido. Essa qualidade na programação estreita os laços com a população, o que é citado regularmente pelos entrevistados: “[...] aumento de visitação e diversidade do público se dá [...] pela qualidade dos serviços que essas OS oferecem” (Diretor de OS 1).

Mudou muito positivamente do meu ponto de vista a entrada das OS, que trouxe em primeiro lugar uma evidente qualidade, [...] que pode ser maior quantidade com mais qualidade, mas ela [a qualidade] também pode se traduzir em coisas que já existiam e que estão hoje artisticamente num nível mais elevado”. (Diretor de OS 3)

Tema que o conselheiro 1 entrevistado traduz como: “Toda vez que o Estado ou qualquer organização se organiza para oferecer algo de qualidade com algum [mecanismo de] comunicação em algum [espaço de] tempo, isso é percebido [pelo público] e absorvido. As pessoas querem qualidade”.

Essa qualidade que se traduz em resultado para o público é reflexo de um ampliado planejamento, gerador de processos internos, nem sempre visíveis facilmente. O diretor da *Tate Modern* considerou a Pinacoteca, na entrevista já mencionada, um possível modelo para a *Tate* após visitar a nova organização do seu acervo: “Vi ali alguns princípios museológicos muito interessantes sendo desenvolvidos. [...] Esse é um plano que vamos implantar na *Tate Britain* no ano que vem” (MARTÍ, 2012).

As ações de implementação resultam de processos de negociação e compromissos (BARRETT; HILL, 1981 *apud* HILL 2006)⁷⁹, podendo impactar negativamente na política e

79

Com esses processos, muitas políticas podem: representar “compromissos entre valores conflitantes”; envolver “compromissos com interesses-chave dentro da estrutura de implementação”; envolver “compromissos com interesses-chave sobre os quais a implementação terá algum impacto”; “ser moldadas

nas organizações envolvidas.

Processos de negociações e compromissos são realizados com regularidade e utilizados como mecanismos de pactuação na definição de ações e recursos destinados às OS na cultura. Isso ocorre em menor escala, por haver um recurso já pré-definido para cada OS à época do fechamento do plano de trabalho, e em maior escala, durante a sua vigência. E ocorre mais frequentemente com as OS que não fizeram projeções com base consistente e realista, necessitando de renegociação para incorporar projetos não previstos; e com as unidades da SEC que precisem agregar um novo projeto, ação ou obra, sem a possibilidade de esperar pela revisão do plano até o final da sua vigência.

Essas negociações se dão na dimensão política e ideológica, mas não com a mesma intensidade. Na dimensão política, o caráter de negociação requer uma maior habilidade e articulação entre todos os atores envolvidos e a construção de consensos e compromissos específicos. Por sua vez, na dimensão ideológica, a construção de problemas sociais e a perspectiva de ampliação do repertório cultural para o cidadão levam o gestor a assumir compromissos muitas vezes onerosos, que podem resultar em atuação na dimensão política. Na maioria das vezes, isso se dá pela falta de planejamento da organização ou a falta de conhecimento do próprio gestor.

A dimensão política também pode resultar em compromissos onerosos, com o agravante de tenderem a se tornar constantes.

Sendo assim, as negociações e os compromissos são os pontos iniciais para a execução da política pública, seja na esfera política ou ideológica, requerendo habilidades e recursos extras para gerar mecanismos de pactuação, condicionada aos resultados.

Pode-se admitir que as OS disponibilizam maior eficiência na execução da política, assim como geram maior credibilidade às ações da SEC, além de ampliarem o canal com a população. Após estudo realizado pela UPPM, concluiu-se que as OS estão “usando o recurso da melhor maneira para atender o maior número de pessoas” (Coordenador da SEC 2).

Finalizando, duas questões ficam em aberto: i) qual parte da política cultural deve ser executada pelas OS e qual ficaria a cargo da secretaria? ii) quanto poder a SEC está disposta a delegar às OS?

5 A INTERAÇÃO ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Nos capítulos anteriores, foram priorizados temas relativos à atuação panorâmica da SEC e das OS e a análise dos casos selecionados, de acordo com os elementos definidos para a condução deste estudo. Observou-se como diferentes estruturas, decisões e diretrizes constroem contextos específicos na formulação e implementação da política. Com o resultado das entrevistas, observou-se empiricamente o que não se encontra na literatura, tornando possível levantar questões para uma análise final.

Neste capítulo, os olhares estão voltados para o conjunto de fatores ligados às relações construídas entre os órgãos parceiros. Sendo assim, cabe explorar aquelas relativas à forma de construção das interações entre a secretaria e as organizações. Os atores lidam com processos de interação que envolvem diferentes valores, referências e capacidades. Esses processos, portanto, entram no contexto da coordenação dos contratos, no monitoramento utilizado para a reformulação da política e estratégias de avaliação, envolvendo disputas de poder, delimitação das ações entre as partes, mecanismos balizadores dos relacionamentos – conflitos – que fazem parte das negociações e dos procedimentos utilizados para a construção das práticas de implementação.

Assim, os pontos de convergência entre a secretaria e as OS serão apontados por meio do levantamento das características e contextos específicos do processo de elaboração, negociação e condução do contrato de gestão, do monitoramento e avaliação, além dos relacionamentos, atritos e pendências mais recorrentes.

5.1 Elaboração, negociação e monitoramento do contrato de gestão

Contratos simplistas, com metas pouco relevantes, declaradas e não atingidas, vagas e pouco específicas, a falta de sanção e promessas não cumpridas são problemas enfrentados em vários países (JANN; REICHARD, 2002), presentes também nas OS durante os primeiros CG, que vêm sendo aprimorados a partir da experiência adquirida ao longo dos anos.

O aperfeiçoamento foca especialmente no que diz respeito ao acompanhamento das ações e dos recursos orçamentários, discorrendo sobre normas gerais, tais como a utilização

dos recursos financeiros e os termos para uma eventual rescisão contratual, intensificando assim o acompanhamento processual e fiscalizatório sobre as OS. Ainda assim, os CG seguem necessitando de aprimoramentos. Essas alterações vêm apontando para um controle mais acirrado, mas não garantem que o objeto contratual esteja melhor delimitado, tampouco que esteja atingindo os objetivos específicos.

[...] era muito solto no nosso entendimento, porque o modelo não tinha parâmetro. A gente criou parâmetro para tudo, regrou, regrou, regrou e agora a gente tá tentando simplificar o nosso plano de trabalho. Tudo era meta, *just in case*, tudo era meta para garantir que todas as necessidades fossem cumpridas, agora a gente está transformando o quadro de metas num quadro menor, quantificável, com começo, meio e fim. Ação continuada virou rotina. (Coordenador da SEC 2)

Essa estratégia também foi utilizada por dois anos no início do processo de implementação das OS na Secretaria de Estado da Saúde. Focava o tipo de ações que queria implementar – e as informações de que necessitava – colocando-as como metas que, depois de estabelecidas, tornavam-se rotina⁸⁰.

Para regular o relacionamento entre SEC e OS o CG possui cláusulas padrão e outras voltadas a especificidades, detalhadas através dos anexos; no caso da SEC, os contratos são compostos por cinco anexos: i) um programa de trabalho que dispõe sobre o tipo de serviço a ser prestado, contendo um memorial descritivo sobre a política a ser executada; ii) um sistema de pagamento, que abrange o orçamento e o cronograma de desembolso do valor acordado; iii) um sistema de despesa com pessoal, incluindo os limites e os critérios a serem utilizados; iiiii) uma avaliação devidamente inventariada dos bens móveis e imóveis, dispondo sobre a relação dos bens patrimoniais da SEC a serem cedidos para a OS a título de permissão de uso; v) o termo de permissão de uso, documento que autoriza e dá as condições para a utilização desses bens.

As próprias metas também foram aperfeiçoadas ao longo do tempo:

80

Com essa estratégia a SES dispôs de informações básicas sobre atividades realizadas e recursos despendidos nos hospitais, além dos “indicadores clássicos de produtividade hospitalar”; após esta fase uma grande alteração foi feita nos contratos, mas “não se tratava de definir um modelo ‘fechado’ de contratação final, mas que fosse aberto aos aperfeiçoamentos que se fizessem necessários”. (LEVY; DRAGO, 2005 p.172)

No primeiro [CG] a gente tinha metas de projetos educacionais que eram muito módicos, ou seja, a organização era totalmente voltada pra difusão, para a realização de concertos. Hoje, o departamento educacional da Osesp é fundamental, as metas educacionais cresceram muito. (Diretor de OS 2)

O plano de trabalho é revisado anualmente, o que possibilita correções e ajustes na política, com acréscimo ou decréscimo de ações, visando o fortalecimento da política nos EPP para facilitar a sua execução. “As OS precisam partir de um norte, de parâmetros, o governo tem que dizer o que deseja, o que quer e dentro daquilo a OS pode se movimentar” (Coordenador da SEC 3). Noutros termos, embora as metas de gestão venham evoluindo consistentemente, continua a depender de o governo apontar o que é considerado relevante para a gestão prevista dos EPP.

[...] isso [infraestrutura] não era meta de ninguém, ninguém gastava um centavo nisso, ou se gastava era porque entendia [a necessidade], mas não era uma exigência do Estado. Hoje, acho que é um avanço, a gente evoluiu para não chamar mais de meta, agora é uma rotina, então é uma obrigação contratual que todo mundo tem de aplicar no mínimo X% do orçamento nessas atividades. (Coordenador da SEC 2)

Tem um mínimo de ocupação de público que foi mudando, no princípio era 60%; na medida em que você atinge essas metas vai aumentando também o número contratual, de forma a garantir que você vai trabalhar de maneira eficiente. (Diretor de OS 2)

Observa-se que os indicadores de ocupação não aumentam conforme a política desenvolvida cria metas a serem atingidas, mas sim por um processo no qual a realidade da OS é o que determina as metas. Jann e Reichard (2002), apontam em estudo que muitas vezes os contratos são mais influenciados pelo contratado do que pelo órgão responsável do governo, o que ocorre com frequência nas OS, inclusive porque muitas vezes são elas quem propõe o plano de trabalho afinal.

[...] a equipe da organização junto ao seu diretor formula uma proposta e discute isso com o conselho [...] uma formatação baseada no seu histórico, no seu acervo, em sua quantidade de exposições, suas linhas de atuação, seu projeto educacional, acaba sendo traduzida num plano de trabalho onde existe um orçamento para sua concepção [...] (Conselheiro 1)

[...] estamos começando a trabalhar com qual vai ser o plano diretor que nós vamos propor para a renovação e que metas estarão nele [CG para 2013] (Diretor de OS 1)

Essa prática é visível no texto introdutório do próprio Anexo I de alguns CG:

Foi a partir destas premissas, com essas expectativas e levando em consideração a missão da Pinacoteca [...] que apresentamos à apreciação da Secretaria de Estado da Cultura o presente plano de trabalho para 2009 – PT09, com proposta de atividades e orçamento correspondente (CG 35/2008 p.15).

Dependendo do perfil do coordenador da SEC e da OS, o redesenho do plano é elaborado pela OS ou pela SEC, ou ainda em conjunto pelas duas instituições, alternativa menos comum. Conforme já explicitado, as OS estudadas desenham seus próprios planos de trabalho – trata-se de projetos e entidades consolidadas e de grande porte.

O que difere da visão de coordenador da SEC, que reitera a parceria entre a SEC e OS no desenvolvimento do plano de trabalho, detalhando o processo:

A gente define um modelo de plano de trabalho, discutido com todas as OS. Isso, após as discussões de política pública com o gabinete e com as próprias Organizações Sociais, e ainda há os encontros de museus, encontros regionais e fóruns onde recebemos um monte de subsídio. A partir daí sentamos e formatamos um desenho de plano de trabalho que tenta ouvir todos os agentes que se manifestaram. (Coordenador da SEC 2)

No modelo proposto pelo MARE, a concepção era a de metas pactuadas entre as partes – contratante e contratada, com ajustes posteriores caso houvesse alteração significativa das condições iniciais:

Como instrumento de acompanhamento, o contrato de gestão permitirá a definição e a adoção de estratégias de ação que se mostrem necessárias para oferecer à instituição melhores condições para o atingimento dos objetivos e metas acordados. Além disso, o acompanhamento do desempenho institucional pelo contrato de gestão permitirá que se redefinam os objetivos e metas pactuados, caso as circunstâncias em que atua a instituição sofram alterações que justifiquem uma redefinição. Por outro lado, o contrato também se prestará à avaliação do desempenho dos gestores da instituição. (MARE, 1997 p.36)

No caso das grandes OS em estudo, as entrevistas apontam claramente para a maior influência da própria OS na definição do plano de trabalho, atividades e metas, desde o início do contrato de gestão.

A falta de clareza nos objetivos e nas responsabilidades está atrelada, muitas vezes, à ausência de conhecimento sobre o que se espera daquele contrato, sobre a falta de uma política consistente para a área e a ausência de um posicionamento concreto da SEC. “Anteriormente, acontecia certa confusão entre o papel da secretaria, da unidade e o papel das OS” (Conselheiro 1), o que vem sendo minimizado à medida que a experiência na gestão das OS e da SEC vai se aprimorando e se consolidando.

Por outro lado, a relação contratual ainda causa certo estranhamento, especialmente à coordenadores da SEC:

[...] acho que a gente ainda tem a necessidade de resolver o que é essa relação contratual [...] diria que não é à toa que tramita uma ADI⁸¹ sobre esse assunto, porque tem quem entenda no judiciário que é uma contratação irregular que não é constitucional e o que na verdade é que a gente tem uma regulamentação para contratos privados com instituições que vão ter lucro e tem outra regulamentação para convênio, a soma de esforços entre duas partes com um fim comum. O CG nem é uma coisa nem é outra, ele é as duas, ele é sim a soma de esforços entre duas partes para uma finalidade comum, mas onde o Estado tem condições de repassar recursos com uma flexibilidade maior do que têm instituições conveniadas, por um período maior e remunerando todos os agentes e todas as despesas envolvidas [por hora parece convênio, por outra se assemelha ao formato de contrato]. (Coordenador da SEC 2)

[...] está na hora de pensar um pouco mais claramente o que a gente espera desse retorno [das OS] e, chamando a sociedade por meio do Conselho Estadual de Cultura ou outras instâncias dará um grande salto de qualidade [...] o que a gente vai olhar nas OS, o que a gente quer ver? [...] precisa construir uma conceituação comum [entre SEC, Tribunal de Contas, SEF], entender o que se espera dessas entidades para olhar mais os resultados. (Coordenador da SEC 2)

Não, não é convênio. A secretaria não contratou o preço, contratou a meta. (Coordenador da SEC 1)

As entrevistas revelam, divergências, incertezas e desconfianças do pessoal da SEC quanto ao modelo, mesmo oito anos após ser adotado na cultura, o que só pode trazer dificuldades para a gestão do contrato e a implementação da política. De fato, o modelo de OS é uma figura jurídica nova, que por vezes ainda é relacionado aos instrumentos já bem conhecidos da administração pública – o convênio e o contrato. Para um dos entrevistados

81

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade: o entrevistado se refere à medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade 1.923-5, Distrito Federal, 01.08.2007.

fica, contudo, claro que não podem ser utilizados os mecanismos de convênio para o modelo de OS, pois “além de ver renovadas suas funções e estruturas, o Estado deve adotar um novo modo de operação, menos baseado no controle de normas e procedimentos, e mais comprometido com resultados”. (PACHECO, 1999 p. 101)

Os contratos de gestão normalmente preveem três tipos de metas: as organizacionais, as sociais e as de produção: as organizacionais são ligadas à gestão da organização e medem a eficiência de seus administradores, importantes à profissionalização dos serviços prestados, atreladas a indicadores econômico-financeiros e de organização interna; as sociais são aquelas que promovem a difusão do trabalho por meio do acesso a ações gratuitas da SEC, visando a inclusão da população que não possui recursos próprios destinados à cultura; as de produção são relacionadas à execução da política, e medem o alcance das ações finalísticas (ALCOFORADO, 2004). Os contratos estabelecem ainda indicadores de avaliação da implementação do programa – insumo e processo – e, em menor escala, indicadores de resultado do programa – resultado e impacto.

A definição de objetivos, indicadores, metas e recursos, além da definição da sistemática de acompanhamento e avaliação dos contratos são feitas nessa etapa de elaboração e negociação do CG.

Há contratos que estão com a base principal já estabelecida, em especial no caso das OS mais fortalecidas, que contam com a política delimitada e a organização estruturada. Com isso as grandes negociações dão lugar a negociações pontuais.

[...] não estou vendo grandes aumentos de novas ações e novos projetos, atualmente esses contratos já estão mais ou menos estabilizados em termos daquilo que se espera deles, dos recursos que são alocados para desenvolverem as atividades, então há quase como que uma inércia dizendo o seguinte: façam do jeito que vocês estão fazendo, a quantidade de dinheiro nós temos para dar conta do que tem que fazer e problemas nós vamos discutir no futuro. Nós estamos meio que andando em velocidades de navegação (Assessor de Gabinete)

Correções de rumo e aprimoramentos normalmente ocorrem a cada novo CG, mas podem ainda ocorrer durante a vigência contratual por meio do termo aditivo, que acrescenta informações suplementares, altera ou esclarece alguma cláusula específica, ou complementa dados em falta no contrato original. O termo aditivo é um instrumento importante quando necessário, mas pode ser perigoso se discricionário.

Os aditivos na SEC sempre foram utilizados, porém seu uso vem diminuindo gradativamente. Por vezes, a utilização é feita sem uma justificativa consistente, fundamental para a devida celebração de um termo. A Portaria 976, do Ministério da Ciência e Tecnologia orienta que “os termos aditivos envolvendo novas ações e repasses de recursos financeiros deverão estar vinculados às diretrizes e objetivos estratégicos previstos no contrato de gestão”. A legislação de OS vem se aperfeiçoando nos diversos níveis de governo a fim de descobrir caminhos viáveis que possibilitem avanços para o modelo, mas em algumas áreas esse aprimoramento se dá mais vagarosamente, como no caso do setor cultural em São Paulo.

No modelo inicial elaborado pelo MARE, a negociação dos contratos envolve o estabelecimento de regras e disposições claras sobre condições e parâmetros para revisão, suspensão, renovação e rescisão do contrato, assim como penalidades pertinentes (MARE, 1998). É o que também ocorre na SEC, embora o contrato pareça ser estabelecido conforme orientação de cada coordenador, e não por meio de uma diretriz única e geral da secretaria, assim a negociação entre SEC e OS se coloca diversificada, dependendo de distintas variáveis. A negociação no estabelecimento de um contrato busca aliar interesses de ambas as partes e estabelece uma avaliação precisa do conteúdo essencial para a minuta do contrato, o que interfere nas decisões de formulação e implementação da política, e conseqüentemente no resultado apresentado à população.

Um dos fatores apontados pelas OS é a negociação baseada nas relações pessoais estabelecidas, exatamente por não estarem formalizados os relacionamentos dentro da secretaria.

[...] dentro da secretaria é muito distinto [o relacionamento com as OS], depende de competências individuais, mas eu acho que mais que as competências ainda, por esse processo de relacionamento da secretaria com a OS não estar formalizado, normatizado, existe uma série de decisões incoerentes que estão muito mais ligadas a apreço pessoal, o que interfere diretamente sobre o trabalho, sobre a OS. Então, quando você tem alguém que é favorável [à OS] a coisa anda, quando não é muito, a coisa não anda. Acho que está ligada a questão que envolve a maneira como o setor público enxerga um contrato extremamente objetivo, que resguarda claramente quais são as responsabilidades de um lado e de outro, porém, não dá mais à administração direta o poder de decisão, de interferência, ela transfere a gestão para uma associação privada [...] (Diretor de OS 3)

O caso aponta para uma falta de uniformização das relações que impacta diretamente sobre o resultado do trabalho desenvolvido pelas OS, quem possui o poder de decisão sobre a implementação da política e, muitas vezes, sobre a sua própria formulação.

Por vezes a negociação se dá entre secretário e Conselho de Administração, outras diretamente com os coordenadores da SEC e os diretores executivos. Essa diferenciação do *locus* da negociação depende do assunto a ser tratado, assim como o nível de força da OS e, conseqüentemente, de seu conselho.

O que a gente fazia era discutir muitas vezes com o Secretário sobre o que achávamos importante e aí conversava com os diretores das OS sobre as linhas gerais ou dessas questões sobre programas [a serem implementados pelas OS]. (Coordenador da SEC 1)

[...] na discussão das metas, tecnicamente, pode acontecer com a direção executiva ou artística, mas [a discussão sobre] o perfil público da instituição se dá entre Conselho e Secretaria de Cultura. (Diretor de OS 2)

[é um dos diretores] quem faz contato usual com a SEC, mas ele está sempre conosco trazendo relatório, contando. (Conselheiro 2)

Entre as OS, percebe-se que a negociação de uma delas se dá entre diretoria executiva e coordenador da SEC, já em outra, os assuntos estratégicos são tratados entre conselho e secretário, e os corriqueiros entre diretores da OS e coordenador. Por sua vez, o coordenador da SEC parece sugerir que a política é definida na interlocução entre o coordenador e o diretor da OS, após diretrizes do Secretário.

Não parece existir um alinhamento na interface entre SEC e OS, que varia dependendo dos interesses e necessidades “gerando falta de clareza e objetividade sobre o que exatamente a secretaria pretende quando estabelece os interlocutores da Organização Social e os seus gestores” (Diretor de OS 3). “O relacionamento com a coordenadoria não pode ser bom só no âmbito pessoal, tem de ter boa equipe, saber fiscalizar, etc. [...]” (Diretor de OS 2).

Essa discussão remonta aos três requisitos básicos destacados pelo MARE (1998) para a elaboração de um contrato de gestão vinculado aos objetivos institucionais das partes contratantes: contexto institucional, relacionado ao objetivo e ao contexto das políticas públicas a serem implementadas e às diretrizes governamentais; planejamento estratégico da organização, que deve se identificar com a política a ser implementada; pactuação de metas, respectivos indicadores de desempenho e planos de ação.

Há unidades da SEC que veem seus contratos como um conjunto uniforme e outras que trabalham pontualmente contrato a contrato, atuando conforme a demanda. “A UPPM quer que todos os museus tenham exatamente o mesmo plano de metas” (Coordenador da SEC 1).

Por sua vez a UFDPC faz um trabalho pontual com cada OS, focada na especificidade de cada uma.

Há OS em que a nossa atenção tem que ser muito voltada para a atividade fim; que eu tenho que saber como está sendo a seleção de projetos, como está sendo feita a curadoria dos festivais, como está sendo feita a parte de produção de um evento como a Virada Cultural, então, a nossa ação é muito mais voltada para a atividade fim nessas OS que ainda não são modelos, que ainda tem uma estrutura mais frágil. (Coordenador da SEC 4)

Após esses anos de experiência da SEC com as OS há um conhecimento acumulado que, se compartilhado, auxilia as organizações em assuntos que muitas vezes já foram sanados, ou pode apontar caminhos possíveis que foram descobertos por alguma das organizações. As próprias OS perceberam a importância dessa troca de informações e montaram um grupo de trabalho para discutir, inicialmente, questões fiscais. Essa ação é incentivada pela UPPM da SEC que estimula a troca de experiência entre seus museus, o que é avaliada como positiva pelos entrevistados, desde que não seja utilizada para padronizar ações.

Tem as coisas que fazem parte da comunidade do conhecimento que devemos compartilhar com os outros, mas falta especificidade na discussão [organizada pela SEC], pois cada organização é única, não é possível unificar. Modelos únicos [para serem utilizados], acho que só de planejamento, conceitualmente [as organizações] são diferentes. (Diretor de OS 1)

Essa troca de experiência auxilia no desenvolvimento da OS e da própria SEC, iniciativa que não dispensa a necessidade de equipe qualificada na gestão dos contratos, pois o grau de qualificação da equipe interfere na dinâmica de trabalho das duas instituições.

[...] não se dá [a discussão da política pública], na verdade nós vamos tocando, a gente sabe o que fazer. Eu esperaria ter uma interlocução qualificada do outro lado para poder discutir isso, agora quando não tem essa interlocução qualificada fica um 'sim e não' muito sem fundamento. (Diretor de OS 3)

Cabe ressaltar que os CG vêm se aprimorando, assim como os aditivos. As metas e os planos de trabalho passam por aperfeiçoamento, mas ainda contam com grande influência do

contratado, o que ressalta o déficit no direcionamento de rumo dado pela SEC. Esse contexto sob influência direta dos atores acaba dependendo – talvez demais – do perfil dos coordenadores da SEC e dirigentes das OS. Nos casos das OS estudadas, as negociações contratuais são baseadas em questões pontuais, aliam interesses de ambas as partes, e por vezes se dá em meio a relações pessoais, o que pode acarretar negociações tendenciosas, sugerindo uma SEC desalinhada internamente, com diferentes estilos das coordenadorias no trabalho desenvolvido com as OS.

5.2 Monitoramento e Avaliação

A utilização da abordagem de melhores práticas possibilita a difusão e a replicação de experiências de sucesso dentro de modelos como o das OS, o que auxilia as demais organizações no desenvolvimento institucional e de suas ações.

O monitoramento e a avaliação da implementação da política faz parte da última fase do “ciclo de políticas públicas”, o que subsidia sua reformulação por meio do diagnóstico de êxitos e fracassos a partir das informações coletadas, ponto central para a realização do processo de monitorar e a avaliar as políticas.

A partir do processo de monitoramento é possível acompanhar e controlar a política permanentemente durante o processo de execução, o que pode ser feito em função dos resultados ou objetivos a serem alcançados (FARIA, 2000). No caso das OS, o monitoramento se dá a partir dos objetivos e metas estipulados no CG.

Diferentes estudos podem ser desenvolvidos com o objetivo de avaliar a política ou os programas em suas variadas fases, oferecendo elementos para aprimorar suas diretrizes, instrumentos, procedimentos e recursos de implementação. A escolha da estratégia adequada de avaliação depende do objeto a ser avaliado.

Segundo Faria (2000), as diferentes estratégias de avaliação podem ser assim sintetizadas:

Quadro 6 – Estratégias de Avaliação

Dimensão Examinada	Ex-Ante Diagnósticos Cenários Previsão	Monitoramento Plano Processo	Avaliação Formativa Implementação Processo	Avaliação Somativa Ex-Post Resultado
Caracterização	Levantamento de dados prévios para a concepção do programa. Dado fundamental para executar ou vetar partes do programa ou seu todo.	Acompanhamento de ações e tarefas previstas no plano de execução. Avaliação da eficiência	Avaliação de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método, recursos, fluxos, instrumentos e procedimentos durante a etapa de desenvolvimento do programa. Avaliação da eficácia	Exame e análise de objetivos, impacto e resultados de um programa desenvolvido, pronto. Avaliação do alcance das metas; da efetividade.
Momento Tempo	Antes da formulação do programa	Processo contínuo durante a execução	Coleta e registro de dados específicos durante a implementação e desenvolvimento	Coletas pontuais antes, durante e após o “tratamento”, podendo contar com séries históricas e dados secundários antes e durante
Objetivo	Definir o cenário de implementação do programa e prever seus impactos	Identificar o progresso com respeito ao plano de trabalho	Identificar os aspectos do programa que devem ser melhorados	Analisar o impacto do programa e suas relações com o processo, os resultados e os objetivos visados
Atitude	Prospectiva	Gerencial	Descritiva, clínica e corretiva	Análítica, normativa, prescrita
Recomendações	Características do Programa à luz do cenário	Ajuste do plano, das condições operacionais e correção de rumos	Aprimoramento do programa: conteúdo, foco, método, objetivos	Revisão ou confirmação de ações, recursos e metas

Fonte: elaborado por Regina Faria (2000)

A partir das estratégias elencadas acima, o monitoramento e a avaliação formativa são as mais utilizadas para o caso das OS, detectadas a partir das metas e indicadores existentes nos CG e relatórios analisados. As estratégias são desenhadas e realizadas por cada unidade gestora (UG), exceto a pesquisa de satisfação de público, executada pelas OS. Como esse controle é desenhado pela UG e não pela SEC, há os que estão melhor elaborados, com maior consistência e resultado, e outros menos estruturados e eficientes. “Mas falta sim certo controle e os parâmetros de avaliação” (Diretor de OS 1), necessários ao acompanhamento efetivo das ações.

Um dos poucos exemplos de avaliação de impacto acontece no CG do Projeto Guri Santa Marcelina, que apresenta definições para o que chamam de indicadores de resultado com o objetivo de subsidiar a realização das pesquisas:

[...] definição de indicadores de resultado e realização de pesquisa: os indicadores de resultado, que darão subsídio para a realização das pesquisas anuais, terão em vista um melhor diagnóstico da evolução do projeto ao longo dos anos. i) serão criados procedimentos e critérios para análise diagnóstica dos alunos, visando um maior acompanhamento de seu desenvolvimento social, musical e cultural; ii) a OS deverá contratar especialista para atuar em controle de qualidade dos serviços prestados, qualidade que será avaliada com base em critérios de educação musical e cultural, área social, satisfação dos usuários dentre outros estabelecidos pela Comissão Técnica e o profissional a ser contratado. (CG 34/2008 p.20)

A pesquisa realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Datafolha tinha como objetivo avaliar o projeto por meio dos alunos e responsáveis, e os resultados finais:

[...] são muito positivos ao avaliar o impacto do Programa na vida do aluno. 97% dos pais afirmam que o programa é ótimo ou bom para a vida do filho, sobretudo por desenvolver a capacidade e o gosto musical e por colaborar com o desenvolvimento da capacidade pessoal da criança/adolescente (desenvolvimento cultural, intelectual, raciocínio, criatividade)⁸².

Como exemplo de indicador de avaliação o Projeto Guri prevê a manutenção e gerenciamento dos polos do projeto em parceria com prefeituras e entidades, utilizando-se do número de polos gerenciados e do número de vagas oferecidas, bem como das metas correspondentes: no mínimo dezoito polos gerenciados com nove mil vagas ofertadas.

As metas em contratos possuem estratégias de coleta da informação classificadas como quantitativas e qualitativas. A maioria das metas dos contratos de gestão está baseada nas informações quantitativas, conforme exemplo acima, sendo deficitária a avaliação qualitativa das políticas culturais. Algumas OS buscam englobar maneiras de medir a qualidade – “continua sendo assim muito número [medir a quantidade], mas a gente briga lá por umas [metas] qualitativas também” (Diretor de OS 1). A própria SEC parece tentar ampliar as metas qualitativas, mas a dificuldade é grande, em parte pela própria origem das ações culturais, que são heterodoxas, e em parte pelo fato de ser uma atividade onerosa e específica, que requer trabalho intensivo e especializado.

O Estado tende a avaliar numericamente [avaliar quantitativamente], eu estou falando que é um equívoco. Se ele quiser regular, normatizar por baixo na quantidade ele vai perder essa qualidade e a hora que perder a qualidade vai perder o apoio. (Diretor de OS 1)

82

A área cultural⁸³ tem uma dificuldade histórica em avaliar a qualidade das suas ações, o que já se tornou um discurso recorrente que acaba subestimando os esforços para aplicar a avaliação de qualidade. É, contudo, visível nos depoimentos das OS a preocupação de dirigentes, conselheiros e representantes da sociedade civil com o tema.

[...] o plano de trabalho em vigor, que é o de 2012, foca principalmente em metas quantitativas e a nossa análise dá o tom da qualidade e do desempenho [...] em 2013 a gente colocou algumas metas que caminham para avaliação de qualidade, em especial a meta relacionada com a pesquisa de qualidade e pesquisa de perfil de público. (Conselheiro 1)

Por sua vez, a SEC justifica a dificuldade: “É muito complicado estabelecer metas qualitativas num objeto tão não palpável” (Coordenador da SEC 4). “As metas são realmente muito mais quantitativas. As qualitativas a gente averiguava por meio do acompanhamento *in loco*, mas isso depende da OS” (Coordenador da SEC 1).

As metas voltadas à qualidade nos EPP são ligadas a satisfação de público, por meio de pesquisas anuais, normalmente realizadas por empresas respeitadas no mercado, consideradas relevantes por diretores de OS.

[a pesquisa de satisfação é importante, pois] O próprio público analisa. E é lógico, baseado no nível de satisfação do público o governo tem condição de dizer se a política pública está atendendo às expectativas tal qual quando foram formuladas. (Diretor de OS 2)

Com a pesquisa de satisfação de público sendo realizada anualmente é viável a comparação dos EPP ano a ano. Na pesquisa realizada em 2011 para a Osesp é possível aferir a satisfação com a qualidade artística; a avaliação da importância dos projetos da Osesp; a avaliação da imagem da Osesp; a satisfação com a Sala São Paulo⁸⁴. Já a avaliação do Projeto Guri Santa Marcelina foi realizada em 2011 por meio de pesquisa quantitativa que traça um

83

As recém-criadas 53 metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) são todas quantitativas. O Plano é configurado como um planejamento de longo prazo, suas metas foram definidas no final de 2011 e são estimadas até 2020. Os desafios foram lançados para municípios, estados e para a federação, que buscarão oferecer maior acesso à cultura para a população, utilizando a criatividade como motor propulsor para sua execução (MINC, 2012).

84

Ver relatório compromisso social 2011 Osesp. Disponível em:
<http://www.osesp.art.br/portal/paginadinamica.aspx?pagina=transparencia> Acesso em: 3 set. 2012

perfil da amostra dos alunos participantes e seus responsáveis segundo os seguintes aspectos: o aluno e o programa; o impacto do programa na vida do aluno; a avaliação do programa; os hábitos de lazer e de mídia e avaliação do bairro onde mora⁸⁵.

As duas pesquisas expõem aspectos distintos, o que prejudica possível avaliação global da SEC. Seus EPP apresentam resultados difíceis de serem comparados, apontando novamente para a falta de unidade dentro da SEC, uma vez que cada unidade solicita um tipo de avaliação, ou talvez o desenho das avaliações seja proposta pelas próprias OS, o que também justifica essas diferenças.

O Estado aloca em poder da sociedade civil recursos e equipamentos públicos para a implantação da política pública, portanto, faz-se necessário mecanismos propícios à avaliação que garantam a eficácia e eficiência dos serviços. O sucesso do controle depende dos instrumentos criados para acompanhar e avaliar a execução.

Todo monitoramento, para ser processual, necessita implantar instrumentos de controle com atuação periódica e rotineira. Na SEC o acompanhamento das metas é feito sistematicamente, a partir de relatórios trimestrais e anuais, de visitas *in loco*, e dos relatórios e seus devidos pareceres. Por outro lado, o excesso no controle relacionado aos processos não garante efetividade à execução, tampouco à avaliação. “Tem na SEC uma visão de ficar acompanhando relatórios de metas. Eu acho excessivo. As organizações, os museus têm planos de trabalhos, olha o tamanho desse plano de trabalho, cento e cinquenta páginas”. (Coordenador da SEC 1).

As informações captadas durante a avaliação deveriam ser utilizadas em prol da política cultural, mas na visão das OS isso não vem ocorrendo sistematicamente, e se não ocorre, o monitoramento perde o sentido.

[...] o acompanhamento é muito fraco e ele acontece formalmente por esses relatórios trimestrais. Existe uma Comissão de Avaliação e a secretaria tem a obrigação de repassar à OS, a cada relatório que nós encaminhamos, o relatório de avaliação da comissão, as suas averiguações para nos questionarem e devolver à comissão nossas respostas. Isso não acontece, diferentemente da área de saúde, [...] e quase não há visita *in loco*. (Diretor de OS 3)

85

Ver apresentação do Projeto Guri sobre a pesquisa (documento interno).

A Comissão de Avaliação dos contratos de gestão na SEC é órgão de relevância para o modelo de OS; deve fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas pactuadas e emitir relatório anual conclusivo encaminhado ao Secretário de Cultura e à Assembleia Legislativa. A Comissão é composta por cinco membros da sociedade civil com notório saber, três funcionários da Secretaria de Cultura e um membro do CONDEPHAAT.

Porém, essa comissão enfrenta dificuldade em nomear conselheiros após ter ampliado sua atuação⁸⁶ para avaliar inclusive os aspectos econômico-financeiros dos contratos. Tal atuação permite ao Tribunal de Contas cobrar responsabilidade dos conselheiros sobre possíveis irregularidades das OS, o que poderia acarretar perdas pessoais. Vale lembrar que os membros dessa comissão não são remunerados pelo trabalho de utilidade pública prestado. A comissão está esvaziada desde 2011 e seus trabalhos prejudicados. Em relatório do 1º trimestre de 2009, afirmou: “A análise contábil não é sua atribuição e sugere, a título de colaboração, que a secretaria contrate serviços necessários para análise contábil dos contratos de gestão”.

Os contratos estão submetidos às sanções que seguem os critérios conforme explicitados; mas não são padronizados, são critérios de avaliação que parametrizam o percentual de metas e as sanções pertinentes. No contrato de gestão nº 40/2010 da Osesp são estipulados critérios de avaliação geral para o atingimento das metas estabelecidas em contrato.

Esse critério como estabelecido não é regra para todos os contratos, havendo especificidades e sanções distintas. No contrato da Santa Marcelina há um sistema específico de pontuação para avaliação das metas baseado em indicadores que atribuem uma pontuação para cada meta especificada e não cumprida. A sanção é estipulada a partir da ponderação de cada meta não atingida sobre o repasse variável do recurso orçamentário – fixado em 10% do valor total – que só será repassado se todas as metas forem cumpridas⁸⁷.

Há controvérsias com relação ao sistema aplicado por “tratarem todas as metas igualmente” (Coordenador da SEC 1); nesse sentido, não seria possível tratar da mesma

86

A Comissão de Avaliação ao desenvolver sua atribuição de fiscalizar a execução dos contratos de gestão vigentes, deve avaliar os parâmetros, indicadores e as informações gerais sobre o funcionamento das prestações de serviços e os aspectos econômico-financeiros das atuações de cada organização contratada, comparando esses dados com o conteúdo acordado no Contrato de Gestão. (decreto 50.941, capítulo VI, artigo 153)

87

maneira as metas contratadas⁸⁸ e as metas desejadas, cujo atingimento não dependem exclusivamente das OS. Essa discussão é constante, havendo por outro lado quem entenda que as OS têm obrigações bem determinadas para as quais, independentemente de fatores externos, têm plenas condições de cumprir. No caso de alguma ocorrência relevante ao não cumprimento das metas, pode-se recorrer à apresentação da devida justificativa. Até o presente momento, não há conhecimento de nenhuma sanção aplicada às OS.

Sendo assim, o processo de monitoramento previsto pelas estratégias de avaliação implementadas só é efetivamente válido quando suas informações podem ser utilizadas para reorientar a política executada, observa-se que a dificuldade em desenhar metas qualitativas ainda é visível, mesmo com a preocupação expressada dos entrevistados em avaliar a qualidade da política implementada.

5.3 Relacionamentos, conflitos e pendências

Um relacionamento engloba necessariamente duas partes e normalmente envolve disputa de poder, limites de atuação, entendimentos distintos, qualificação entre as partes, mecanismos balizadores.

Manter uma relação institucional produtiva com as OS facilita à SEC exercer as pressões necessárias para o desempenho adequado das entidades, assegurando a coordenação do contrato e possível identificação de risco ou sensibilidades políticas.

A maioria das unidades não realiza reuniões periódicas com as OS, e sim encontros baseados em necessidades, exceto a UPPM, que possui agenda de reuniões e fóruns focados no planejamento da área, em discussões conceituais, nas trocas de experiências, etc. Os encontros com o secretário também são esporádicos e executados conforme necessidade.

[...] a primeira reunião ampliada aconteceu em fevereiro de 2008 e de lá para cá a cada trinta ou quarenta e cinco, no máximo sessenta dias a gente tem uma reunião com todos os diretores das OS de museus [...] temos também quatro fóruns de Organizações Sociais de museus [...] e ficamos discutindo uma pauta comum para tentar construir soluções comuns para médio e longo prazo [...] montamos comitê de trabalho, comitê de política de acervo, comitê de infraestrutura que cuida da parte de edificações, comitê de educação, comitê de comunicação e um comitê de indicadores de

88

Exemplo de metas contratadas: número de apresentações, e metas desejadas: número de pessoas.

desempenho para pensar as questões de gestão administrativa. (Coordenador da SEC 2)

[...] não existe um alinhamento de conversas pré-definido, varia muito, varia o interesse, o interesse da conversa [...] se tratando das coordenações dos museus, que eu acho que é uma coordenação muito espartana com as OS do ponto de vista de organização da comunicação entre a secretaria e as OS, é muito eficiente, eu sei que ela faz reunião com os diretores executivos, diretores técnicos, tem uma agenda, então existe isso diretamente com a coordenação e eu acho muito bom. (Diretor de OS 3)

O estabelecimento de acordos que balizem a relação e objetivem as funções, os mecanismos para essa relação ser mais clara e tranquila facilita o trato do dia a dia e melhora o desempenho das instituições, conseqüentemente do resultado da política.

Delimitar os limites da atuação de cada organização nesse processo de parceria resulta em relações baseadas em maior grau de respeito e segurança para ambas as partes. Conforme afirma o Coordenador da SEC 1, “[...] algumas OS ficaram autônomas demais, independentes demais e isso é um excesso. Isso não é uma falha do modelo, é a SEC que não cumpre com sua obrigação de por os limites”.

Equipes qualificadas em ambos os lados diferenciam a relação entre as partes possibilitando um diálogo mais igualitário, o que resulta em maior fruição das relações no decorrer do contrato, “O esforço agora é para cada vez mais qualificar essa interlocução [...] [o diálogo é] difícil pela qualificação técnica dos profissionais lá”. (Coordenador da SEC 3)

A dificuldade vinculada às equipes é histórica com relação à SEC e às OS, mas é possível observar avanços na qualificação das equipes desde o momento de implantação das OS. Em algumas áreas esses avanços são maiores:

[...] do mesmo modo que o Estado a seu lado não era estruturado com o modelo no início, as OS também não eram, então a gente teve problema de conselho, de assembleia, de diretoria, de entendimentos equivocados que dependeram de um processo de aprendizado conjunto, para isso as reuniões da área [de museus] ajudaram muito. (Coordenador da SEC 2)

Parte do relacionamento ocorre entre coordenadoria e OS, mas as relações se dão em vários níveis e de diversas maneiras entre a OS e a SEC.

[...] em havendo conflito, esse conflito se resolve nesse âmbito [...] de conselho e Secretário, acho que é a forma natural porque você preserva a gestão dessas questões políticas. (Diretor de OS 2)

O relacionamento pode gerar conflitos dependendo de alguns fatores, tais como a postura do coordenador, o entendimento entre as partes, o descumprimento de prazo, a equipe interlocutora da OS.

[...] um coordenador que quer interferir excessivamente no trabalho das OS [...] coordenador que burocratiza excessivamente a relação com as OS, que quer estabelecer controles burocráticos excessivos, é óbvio que vai criar conflito. (Coordenador da SEC 1)

[...] é papel nosso de gestor público buscar a melhor relação possível (com OS) [...] tentativa de diálogo, de convencimento e de aprendizado mútuo [...] muitas vezes conflituoso porque há diferentes entendimentos entre as partes. (Coordenador da SEC 2)

[relação com OS] Às vezes melhor, às vezes pior. Às vezes ótima e às vezes péssima. Depende da vontade em resolver o problema do interlocutor dos dois lados [SEC e OS]. (Secretário Adjunto)

O tipo de relação criado está ligado à ideia de parceria. Quanto mais parceiras forem OS e SEC, mais possibilidades de utilizar a máxima potencialidade da equipe especializada das OS e da articulação e negociação da SEC. Havendo diálogo entre as partes, o relacionamento se torna mais fácil e fluido. Se a ideia de parceria estiver deturpada ou a disputa por poder for onipresente, a relação sofrerá consequências que podem levar à falta de sintonia entre SEC e OS, dificuldade no gerenciamento das atividades de ambas as partes, duplicidade de ações.

Algumas OS têm um poder de influência grande em relação à contratante, que pode resvalar no relacionamento entre ambas, gerando conflitos pontuais ou permanentes. Nesse sentido, a questão política é uma constante, com esferas de influência atreladas aos políticos e à classe artístico-cultural:

[...] se ele [pessoa de poder político] não estiver de acordo com o que você está fazendo, quem cai é você, não é ele [...] a relação acaba por ser definidora das políticas públicas [...] (a negociação) entra em conflito [...] teria de ser uma parceria mais efetiva [...] muitas vezes as OS viram feudos permanentes [...] É difícil tirar uma OS pelas questões políticas existentes e é difícil ter uma OS que compete sem trauma. (Assessor de Gabinete)

Um dos pontos-chave que afeta a implementação das políticas é a transferência de poder que gera o empoderamento das OS, executoras da política. Essa transferência implica necessariamente perda de poder por parte do governo, o que pode gerar conflitos entre as partes, pois a influência da sociedade civil não se limita à transferência na implementação das políticas, mas à participação no processo decisório e de controle (SOUZA, 2004). Esse processo não significa somente a divisão de atribuições em busca da eficiência, mas significa a redistribuição de poder.

No caso do modelo de OS, essa transferência se dá entre a Secretaria de Cultura e as Organizações Sociais, o que fortalece a ideia de Hill de que “não é necessariamente válida a premissa de que os formuladores estão sempre no 'topo' político ou hierárquico.” (HILL, 2006 p. 64)

Quando a disputa pelo poder e pela legitimidade embutida no processo de implementação é fortalecida, a dificuldade na implementação da política pública se aviva pela intensificação dos conflitos e pela ingerência por parte do governo.

As intervenções políticas de “cima para baixo” são comuns na área pública, mas seus efeitos dependem das ações que a “balança do poder” exerce sobre cada sistema de implantação (HILL, 2006), assim como do valor público existente.

A pesquisadora da New York University (NYU), Sonia Ospina sugere que “nesta década (2000) a ênfase está no valor público: esta é uma mudança significativa com relação à ideia que tínhamos nas décadas de 1980 e 1990. Significa uma nova visão de gestão pública.” A autora destaca a novidade do enfoque conceitual que de imediato imprime uma orientação para os resultados das ações conduzidas pelo governo. “A preocupação fundamental do gerente precisa ser produzir valor público [...]” (LIMA, 2010).

Ao longo dos anos a substituição de algumas OS aconteceu de maneira não transparente. Ocorrência como as da Associação Tom Jobim e da Associação das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo não é fato isolado dentro do relacionamento entre as partes. Seus CG foram rescindidos repentinamente, sem tempo hábil para possíveis reparações ou renegociações, o que gerou descontentamentos e incertezas, uma vez que as razões da rescisão nem sempre são claras nem baseadas em metas, indicadores e valores expressos no CG. Regras claras, coesas e institucionalizadas ajudariam no relacionamento entre as partes, minimizando a relação de pessoalidade, muitas vezes determinante.

O que pode ser observado no relatório *Read Before Burning*, do *Institute for Government* (2010) é que o desafio de manter relações intuitivas construtivas entre ALB e o governo foi citado pelos participantes da pesquisa realizada no Reino Unido como o segundo maior desafio para o desenvolvimento das ALB e a implantação das políticas.

Bouckaert e Peters (2004) também apontam para a inexistência de um padrão de relacionamento considerado ‘bom’, mesmo porque, cada governo ou área de governo, dependendo de sua tradição, age de certa maneira com relação às organizações.

Após esses oito anos do modelo de OS implantado na SEC – há quase quinze no Brasil – ainda há grandes questões e pendências a serem discutidas na relação entre OS e governo. A discussão jurídica sobre a natureza do CG ainda é polêmica, havendo entendimentos diferentes por parte dos distintos órgãos fiscalizadores e consultorias jurídicas, como apontado anteriormente; a falta de uma regulação específica gera riscos, pois é considerado ora como contrato, e ora como convênio, por vezes redundando em uma regulação com muitas amarras, ferindo a base do próprio modelo. Há grande divergência nas visões existentes: o convênio pressupõe conceitos antagônicos à proposta do modelo de OS, que não foca processos e sim resultados, e, por outro lado, a natureza do CG é francamente distinta da natureza dos contratos rotineiros da administração pública. A falta de um entendimento conjunto que balize a utilização das mesmas referências nas ações fiscalizadoras e de coordenação para todos os órgãos ligados às OS gera entendimentos desconexos e a falta de uma direção única, dificultando o expediente dessas organizações, em especial o gerencial.

[...] existe um questionamento sobre a nossa agilidade, assim como existe muita confusão mesmo dentro do poder público - promotores, procuradores - sobre o papel das OS. É uma legislação nova, então há muita confusão em relação ao que se pode fazer e ao que não se pode fazer e isso atrapalha, acho que não é exatamente o modelo, porque o modelo não prevê essas coisas, o que cria esses conflitos são culturas administrativas diferentes que estão muito próximas e, principalmente, do ponto de vista do setor privado, um estranhamento em não haver dentro do poder público - Tribunal de Contas, Ministério Público, inclusive a Secretaria de Cultura - essa clareza. (Diretor de OS 2)

Outro ponto polêmico gira em torno dos recursos das OS: não há definição clara sobre o que pode ser considerado recurso próprio das OS, e o recurso público, portanto, da SEC. Há OS que além do orçamento proveniente da SEC têm outras fontes de recurso, como a captação junto à iniciativa privada por meio de Lei de incentivo ou não, doações, locação de espaço para restaurantes, cafés, lojas ou eventos, venda de ingressos, entre outras. Essa indefinição por parte do governo leva a questionamentos e conflitos constantes:

[...] existe um entendimento de que todo o dinheiro que a OS capta, eu não estou falando de projeto incentivado [...], mas sim doações, venda de ingressos, cessão onerosa de espaço de café, loja, tudo isso representa uma receita importante para a execução do contrato. No entendimento predominante hoje, caso o contrato se encerre, esse recurso tem que ser retornado à Secretaria da Cultura na íntegra. Existem Organizações Sociais que vão dizer que não tem essa visão, entendem que o Estado passou o recurso e a OS fez um esforço para garantir que aquele trabalho fosse bem desenvolvido, ele tinha a obrigação de captação [...] cumprida, prevista para cumprir a execução do objeto contratual. Qualquer percentual além deste, na visão desses diretores, é um percentual que deveria ser da própria OS [...] Amanhã, se acaba o contrato a OS devolve [para a SEC] o dinheiro de captação, mas o passivo trabalhista é dela. Então, falando do ponto de vista Estado mais sociedade civil, qual a justiça disso? E na prática isso não acontece porque, de verdade se esses diretores amanhã ou depois tiverem uma pendência trabalhista qualquer e eles forem condenados e não tiverem como cobrir vão acionar o Estado, e não é pequena a chance que o Estado seja condenado junto porque a relação que se estabeleceu faculta também esse entendimento, então eu acho que tem aí algumas questões que são maiores que a relação entre a unidade e as OS. (Coordenador da SEC 2)

[...] nós fazemos uma divisão entre recursos do contrato de gestão, recursos incentivados [Lei Rouanet, basicamente], e o que nós chamamos recursos próprios, que são os mais livres. Os recursos do contrato de gestão são basicamente investidos nas atividades, nas metas do contrato de gestão. Os da Lei Rouanet já são delimitados no próprio projeto e a variável de ajuste fica por conta dos recursos próprios em que há um pouquinho mais de flexibilidade para complementar o contrato de gestão porque ele não se paga, o contrato de gestão é insuficiente para as próprias metas, [...] que custam mais do que o repasse governamental, então a nossa atividade traz para a atividade pública, para a política pública, uma complementação que de outra forma não existiria. (Diretor de OS 2)

Essa discussão sobre a fonte do recurso induz ao questionamento sobre a independência financeira das OS. A maioria das instituições que se tornaram OS foram criadas para gerir certo EPP e são instituições dependentes da SEC. Se o CG terminar, normalmente elas se tornam inoperantes, porém uma organização que possui estrutura organizacional sólida e em funcionamento, currículo institucional, equipe qualificada, possui requisitos suficientes para atuar em projetos não vinculados ao CG, sejam projetos próprios ou contrato firmado com outra organização, se assim for seu interesse.

A polêmica é grande em torno da dependência financeira das OS. Há quem acredite que as OS serão mais parceiras e estarão mais dedicadas e focadas se só tiverem um objeto de trabalho, outros veem isso como restrição à possibilidade de fortalecimento organizacional, em coesão e expertise que são agregadas à execução do CG.

A dependência do recurso orçamentário repassado pela SEC cria organizações volúveis e facilmente dissolutas. Apesar de não ser consenso, a visão do diretor de OS sobre a importância de organizações que possuem atuação mais ampla não está só, e pode ser comparada à preocupação da coordenadora da SEC sobre o tipo de OS que o estado está fomentando.

[...] acho muito ruim no caso da Secretaria de Cultura que as associações vivam em função dos contratos, elas não têm existência fora da gestão desses contratos. Se perder os contratos acaba com a associação, então isso do meu ponto de vista já é uma distorção do que foi pensado para o modelo de Organização Social [...] e isso eu acho que gera justamente os problemas que têm aqui na Secretaria de Cultura. (Diretor de OS 3)

Tem tantas amarras nesse modelo que é muito difícil que essas OS sejam parceiras realmente independentes no sentido econômico e financeiro [...] A gente quer ou não quer que elas sejam completamente independentes? (Coordenador da SEC 2)

A questão se agrava com a falta de definição sobre qual é o melhor perfil para as OS de cultura que assumem CG com a SEC. A Secretaria de Saúde definiu que as OS para estarem aptas a atuarem nos hospitais públicos têm de ter cinco anos de experiência em gestão hospitalar. A área da saúde é distinta da área cultural, cada uma contém suas especificidades, mas a definição institucional sobre as principais características do parceiro parece relevante para a relação, e essa definição falta à SEC.

Observa-se que as OS, em sua maioria, dedicam-se praticamente só ao CG, mas não é possível identificar um padrão dessas organizações, mesmo porque seria necessário um estudo com foco no perfil institucional.

Neste estudo foi possível observar que as duas OS melhor avaliadas – pelos entrevistados, grande mídia e opinião pública – são aquelas que se dedicam unicamente aos CG assinados com a SEC, com grande parte do seu orçamento proveniente de outras fontes de recurso financeiro investidos nos próprios EPP, sobretudo na formação profissional de sua equipe de especialistas. Parece relevante questionar e analisar a independência das OS em relação ao governo.

Discussões são provocadas, se não pela SEC, pelas OS mais consolidadas, o que não ocorre com as OS menos consolidadas e mais dependentes do Estado; são questões que não as atingem, pois normalmente estão discutindo questões processuais, fiscais, orçamentárias.

Parece um contra-senso falar em OS consolidadas, teoricamente não dependentes do Estado para organizações que possuem somente o CG com a SEC, mas se tratam de OS que se estruturaram muito bem na sua gestão e que foram se tornando independentes por contarem com conselhos fortes e equipe especializada.

Conclui-se portanto que os relacionamentos dependem de diversos fatores para se tornarem positivos, e que, segundo o relatório *Read Before Burning*, as relações institucionais construtivas são consideradas o segundo maior desafio na experiência do Reino Unido. Polêmicas e questionamentos ainda estão em voga sobre o modelo propriamente dito e sobre o modelo aplicado na área cultural, mas como a interlocução se dá de maneira distinta entre as diferentes coordenadorias e suas OS, regras claras, coesas e institucionalizadas são cada vez mais consideradas um dos pontos capazes de minimizar – ou maximizar – os conflitos existentes na relação estabelecida.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme afirmado anteriormente, esta pesquisa baseada em estudos de caso tem um caráter exploratório e não pretende fazer generalizações sobre o modelo de OS, mas apontar fatores e tendências que possam suscitar novas investigações sobre o tema.

É possível afirmar que as variáveis escolhidas para a análise – o grau de autonomia e a capacidade de gestão da entidade qualificada como Organização Social, assim como aspectos ligados à formulação e implementação da política – são fatores que afetam o processo de implantação e consolidação do modelo. Durante o estudo, foi possível estabelecer relações entre esses elementos definidos previamente e a análise das potencialidades e fragilidades do modelo de OS nos casos estudados, o que será sintetizado a seguir.

Potencialidades identificadas

A análise procurou identificar aspectos que permitam avaliar o grau de sucesso de uma determinada Organização Social – o que pode facilitar o monitoramento dos avanços e potencialidades do modelo. Os principais pontos que descrevem uma OS bem sucedida estão relacionados aos seguintes aspectos: projeto claramente definido, resultados obtidos, diversidade de fontes de receita, conselho forte.

Projeto definido

Possuir um projeto bem definido significa que o mesmo tenha sido estabelecido sobre as bases de uma política cultural coesa, com objetivos acertados, metas claras e cronograma de execução compatível com o proposto, sem os quais a implementação da política se torna difícil e os resultados duvidosos. Assim, a variável ‘projeto definido’ está diretamente relacionada à boa articulação entre formulação e implementação da política, que serve de âncora para um projeto consistente – questão levantada entre os entrevistados das OS e da SEC como ponto de destaque.

Definir com clareza o projeto não é tarefa fácil quando se trata com a administração pública, já que seus rumos podem passar por significativas alterações a cada troca do dirigente público, seja ele o Secretário ou o gestor da área responsável. Por sua vez, um projeto consolidado tem menos chances de passar por transformações drásticas por já estar articulado

à comunidade e ao meio artístico.

Com a implantação das OS e a utilização do CG, as mudanças bruscas de projetos são minimizadas por parte da SEC, que hoje conta com organizações capazes não apenas de cumprir o acordado, como expandir o próprio leque de atuação, inclusive com a diversificação das fontes de recurso para ampliação orçamentária. Por outro lado, há casos de projetos que possuem dificuldade em definir precisamente seu escopo, mas seguem implementados pelas OS, com dificuldades em atingir resultados satisfatórios. Conclui-se que o desenho do projeto é determinante para o desempenho das OS e, conseqüentemente, para o resultado da política implementada.

Resultados obtidos

Uma OS bem sucedida é aquela que cumpre seu plano de trabalho agregando valor a ele: traça uma linha programática consistente o bastante para resultar na inserção do EPP no circuito cultural. Do desempenho da própria OS depende o maior ou menor sucesso da implementação da política. Os resultados obtidos estão claramente conectados ao processo de formulação e implementação da política, assim como ao estilo de gestão existente nas OS, que conta com profissionais de diferentes perfis, que atuam no processo de negociação visando à sua execução – tanto junto à SEC quanto aos patrocinadores, artistas, conselhos e demais instâncias. A coordenação de variados elementos do processo é crítica para que o resultado se torne positivo.

Ao mesmo tempo, os resultados obtidos na implementação da política cultural são considerados uma das variáveis que interfere diretamente no grau de autonomia conquistado pelas OS: quanto melhores são os resultados, maior pode vir a ser a autonomia.

O alcance de resultados é considerado um ponto positivo, conforme literatura do caso inglês e grande parte dos entrevistados, por proporcionar autonomia à organização e pela possibilidade de reconhecimento externo e interno, o que legitima o projeto, fortalecendo a organização e o EPP. Uma das conseqüências do alcance de resultados é que facilita sua permanência como instituição gestora à frente daquele equipamento ou projeto. Note-se uma relação complexa que, por vezes, torna-se um dilema, podendo mesmo levar a um impasse: o reconhecimento é, ao mesmo tempo, causa e conseqüência da obtenção dos resultados desejados.

Diversidade de fontes de receita

Relacionada com a característica de gestão de cada OS está a diversidade das fontes de

financiamento das OS e EPP por meio da capacidade de a organização acionar outras fontes de recurso. Tal aspecto envolve a capacidade de articulação da equipe e requer um projeto relevante.

Nos três casos estudados, a possibilidade real da ampliação das fontes de recurso se tornou factível após a implantação das OS, porém, para que a captação de recursos ocorresse de fato, foi necessária uma articulação externa dos atores das OS. Por serem organizações qualificadas como OS e gerenciarem equipamentos públicos de destaque, gozam de certo reconhecimento, mas o fato em si não garante a captação.

O cenário externo interfere nessa variável, pois já era grande a concorrência na área cultural para captar recurso mesmo antes do advento das organizações sociais. A entrada das OS acirrou a competição entre organizações do setor e impulsionou a elevação da qualidade da programação cultural apresentada pelas entidades públicas e privadas. A histórica dificuldade dos produtores independentes em captar recursos é outro tema importante do cenário cultural, mas não faz parte desta pesquisa.

As OS estudadas, conforme apresentado no item 1.2, possuem diferentes metas de captação de recursos próprios no contrato de gestão, com variação significativa, o que sugere diferenças quanto ao potencial de articulação da organização e, talvez à relevância do projeto.

Conselho forte

O Conselho é tido como uma das variáveis mais importantes, citado por praticamente todos os entrevistados, tanto da SEC quanto das OS. O Conselho de Administração, diferentemente do Conselho Artístico, atua deliberativamente e constitui mecanismo de participação social, desde que seus membros sejam representativos e tenham consciência do papel que desempenham. Esses conselhos têm de abrir seu próprio espaço dentro das organizações para fazer valer sua função e não ficarem vulneráveis às influências de diretores das OS, de coordenadores da SEC, ou da classe artística. Somente assim poderão contribuir efetivamente para a obtenção dos resultados previstos no modelo de organização social, exercendo um poder positivo de blindagem das organizações, em benefício de sua autonomia e da integridade do projeto cultural. Com auxílio dos Conselhos Fiscal e Artístico e contando com um Conselho de Administração representativo, além de uma legítima Assembleia de associados, a OS possui condição de discutir com o Estado essa parceria.

A atuação dos membros do Conselho de Administração pode também ser considerada uma fragilidade, caso não estejam presentes as características acima analisadas.

Fragilidades identificadas

As características identificadas como fragilidades para as OS e para o modelo são: a dificuldade de coordenação dos contratos, problemas no monitoramento e avaliação, os conflitos existentes entre SEC e OS, a falta de estrutura institucionalizada da SEC, e pendências detectadas (ver item 5.3).

Cada um desses aspectos apontados como fragilidades são relacionados com o elemento gestão, que por sua vez foi dividido em duas partes ao longo dos capítulos: i) gestão interna das OS; ii) coordenação do CG, acompanhamento da execução da política e organização interna da SEC. As fragilidades em questão dizem respeito, majoritariamente, à coordenação do CG na SEC por ser o local onde se encontram a maior parte das dificuldades apontadas ao longo do estudo, tanto por meio das entrevistas realizadas, como da literatura consultada.

Coordenação dos contratos

A coordenação dos contratos de gestão é apontada como fragilidade recorrente entre os entrevistados, em especial pelas OS. A mesma questão é frequentemente analisada no caso dos *quangos* ingleses, e segue apontada como fragilidade.

Conforme indicado nas entrevistas, no caso das OS observam-se dificuldades na coordenação dos contratos especialmente no que tange ao déficit de equipe nas UG e na sua especialidade técnica e de gestão. Esse quadro se intensifica quando há mudança recorrente da equipe e, principalmente do coordenador, conforme ocorreu sucessivamente na UFC que, de 2008 a 2012, passou por cinco mudanças de coordenação. Essa falta de recursos humanos e de capacitação para lidar com o tema, seja na área técnica ou de gestão, pode gerar consequências como a falta de clareza nas regras, nos objetivos e nas metas dos CG, repercutindo em conflitos e árduas negociações, nas diretrizes e no desenho da própria política cultural, dificultando que a SEC cumpra o seu papel. A possibilidade de um planejamento mais de longo prazo, com tempo hábil para desenvolver um estilo de gestão junto à coordenação dos contratos requer uma maior permanência do coordenador, como exemplo, a UPPM que desde 2008 tem a mesma coordenação e tempo suficiente para desenvolver uma gestão planejada, centrada nas OS e nos EPP.

Importante salientar que os coordenadores são nomeados para cargos de livre provimento e demissíveis a qualquer tempo; retêm grande parte do conhecimento sobre o setor e geralmente não são servidores de carreira.

Estrutura da Secretaria

Em parte, a coordenação dos contratos é considerada uma fragilidade devido à atual estrutura não institucionalizada da SEC, o que gera uma coordenação arbitrária, na qual as regras do jogo não são as mesmas para todos, podendo colocar em risco o modelo. Relações pessoais acabam balizando algumas das negociações, pois tanto as decisões quanto a gerência das unidades são baseadas no critério exclusivo do coordenador, cujo perfil é bastante variado, conforme Quadro 3.

Investir em uma estrutura com regras e condutas únicas, adequada aos preceitos do modelo de OS – que pressupõe características distintas às da administração pública – a fim de aumentar a uniformidade ou convergência da 'gestão', pode atenuar os problemas de coordenação e de relacionamento, assim como parte dos conflitos existentes. A institucionalização desejável não pressupõe um engessamento do funcionamento organizacional das coordenadorias, mas uma unificação de alguns procedimentos e condutas, proporcionando uma convergência na gestão.

Conflitos

Por sua vez, os conflitos entre as OS e a Secretaria da Cultura acontecem de forma semelhante ao que aponta a literatura sobre o caso inglês. As causas são variadas, mas conforme os entrevistados a principal dentre elas é uma postura mais incisiva ou controladora do coordenador da SEC. Ou ainda, por haver entendimentos distintos entre as partes, descumprimento de prazo estipulado, difícil processo de negociação, cultura administrativa diferente entre SEC e OS, e a disputa de poder existente nas relações. O conflito implica um desejo de controlar por parte dos atores governamentais, que com frequência invocam direitos hierárquicos e buscam assegurá-los, com consequências particularmente evidentes na falta de consenso entre eles e os responsáveis das OS (HILL, 2006).

Os aspectos identificados na pesquisa são compatíveis com a literatura internacional: foi possível perceber que a ideia de parceria minimiza conflitos, trazendo maior clareza sobre o grau de autonomia de cada uma das partes. A maneira pela qual a secretaria estabelece sua relação de controle com a OS pode gerar um balanço positivo e levar ambas a saírem da zona de conflito.

Monitoramento e avaliação

No que tange ao monitoramento e avaliação, a dificuldade em implantar um modelo consistente, que cumpra sua função de realimentar o desenho da política, ainda é um aspecto.

Isto envolve a dificuldade em medir a qualidade e os resultados da política implementada, pela falta de parâmetros e estratégias de avaliação, seja da própria equipe, seja da satisfação do público.

O monitoramento e avaliação tem por objetivo gerar informações ao longo do processo de implementação do contrato de gestão que possibilitem reposicionamentos da política, aprendizados, mensuração de resultados e impactos, requerendo estratégias para se tornar uma variável que potencialize o modelo e a implementação da política.

Polêmicas

A polêmica em torno de alguns temas traz fragilidades ao modelo e às OS uma vez que interfere no cotidiano das organizações e no resultado do trabalho. A discussão jurídica acerca da natureza do contrato, tanto dentro da SEC quanto em órgãos que fiscalizam ou auditam os contratos, resulta em diretrizes desconectadas entre as partes por falta de um entendimento único que direcione os diferentes órgãos. A indefinição gerada pela discussão entre SEC e algumas OS, sobre qual parte do orçamento da OS é considerada como recurso público – entre os repasses via CG e os recursos próprios via captação, doações, etc. – acaba afetando a gestão dessas organizações, além de apresentar o risco de sanções futuras aos dirigentes por supostos descumprimentos legais. Outro ponto crítico trata da independência financeira das OS que têm contratos de gestão assinados com a SEC, e recai sobre se seria legítimo, ou mesmo favorável, que tais organizações possam gerir outros projetos diversificando assim suas fontes de recurso, ou se deveriam dedicar-se exclusivamente à gestão do equipamento ou projeto contratualizado com a SEC.

A seguir, são retomados os principais pontos do modelo de OS levantados neste estudo, além de suas variações.

O modelo

O modelo de OS é tido pela grande maioria dos entrevistados como altamente positivo para a área cultural, não sendo justificável qualquer intenção de retorno dos projetos e equipamentos geridos por OS para a administração direta. No entanto, ajustes são necessários, não tanto por características do próprio modelo, mas por ações inerentes às organizações tanto públicas quanto privadas que atuam no campo cultural.

As duas questões principais que colocam o modelo de organizações sociais nesse

patamar favorável são a flexibilização proporcionada para a implementação da política cultural e a participação da sociedade civil na gestão da política pública.

A flexibilidade do modelo orienta a área pública cultural a ser mais propositiva. A necessidade de um planejamento a longo prazo possibilita uma programação cultural nos EPP que dialogue com o circuito cultural, sem perder de vista os valores públicos, condição essencial aos que executam e planejam política pública. Além do planejamento, uma equipe multidisciplinar, envolvendo especialistas nas diversas áreas de atuação da cultura, torna-se uma questão primordial na construção da qualidade de seus resultados – e as regras estritas da administração pública dificultam a contratação e permanência desses especialistas. Aliar o desenho da linha programática com a especificidade dos dirigentes e especialistas em sua maioria profissionais do setor cultural tem como resultado uma melhor inserção do EPP no circuito cultural. Somados a isso, a liberdade orçamentária, salários condizentes com o mercado, dentre outras características do modelo citadas anteriormente, condicionam a colocação da política cultural e seus resultados acima dos procedimentos administrativos.

No que diz respeito à participação da sociedade civil na gestão da política cultural, a ação dos conselhos existentes em cada OS é quem, teoricamente, dá o tom para a atuação da organização. Conselhos mais participativos e representativos auxiliam na consolidação do modelo, uma vez que inibem a ingerência política, agregam valor e especialidade à organização, auxiliam na interface externa das OS, construindo uma base sólida para as organizações. Esses pontos são relevantes para o fortalecimento do modelo, uma vez que as organizações são o seu fundamento. Por outro lado, conselhos extremamente fortalecidos podem acabar se tornando ambíguos. Seus conselheiros normalmente possuem grande influência na área política ou junto à iniciativa privada, podendo acarretar centralização e contradições capazes de modificar a relação entre OS e SEC, tumultuando a instância decisória.

Essas duas questões foram apontadas como fundamentais no modelo para a área cultural e estão relacionadas ao elemento ‘gestão das OS’, utilizado como um dos condutores desta pesquisa. Como se vê, o modelo por si só não garante sucesso à área cultural, já que os resultados positivos dependem da soma dos fatores expostos ao longo desta pesquisa. Ou seja, o estudo mostra que ter profissionais competentes, ter projeto consistente para a área, ter conselheiros atuantes e com perfil adequado para a função, possuir capacidade de gestão, dentre outros fatores anteriormente analisados, criam o contexto propício para o sucesso de uma OS.

Os casos

Ainda que a seleção das três OS estudadas tenha sido baseada na similaridade dos casos⁸⁹, durante o estudo foram encontradas variações entre as mesmas. Essas variações apontam para diferenças relacionadas à autonomia, em menor escala à inter-relação entre a formulação e a implementação da política e, sobretudo, à gestão.

Há alguns fatores que podem explicar essa variação vinculada às OS: a atividade única ou diversificada; o peso do conselho de administração; o tipo e a capacidade de gestão interna; o grau de autonomia; as fontes de receita.

O fato de as OS possuírem atividade única ou variada leva à discussão acerca do perfil das organizações que assinam contrato com a SEC. Organizações pré-existentes, dotadas de uma estrutura maior, são normalmente as que possuem atividade variada e necessitam encontrar mecanismos de sobrevivência e de fortalecimento, portanto possuem vários projetos e ações, sendo a parceria com a SEC um deles. Por sua vez, as OS oriundas das antigas “associações de amigos” possuem contratos focados em um único objeto: o EPP que já geriam anteriormente à adoção do modelo OS. Com dedicação exclusiva e, aparentemente sem intenção de se tornar uma organização gerenciadora de vários projetos com diversos contratantes, essas OS se ocupam de um objetivo único, um foco, sem a preocupação em expandir e diversificar sua atuação, despendendo assim sua capacidade de trabalho sobre um único objeto. Conforme apontado ao longo do estudo, há forte posicionamento por parte dos entrevistados das OS quanto ao assunto, o que por outro lado não repercutiu tanto nas entrevistas realizadas na SEC. Cada OS defende o seu perfil e ambos argumentos são relevantes: organizações com mais projetos tornam-se mais fortes e se consolidam como independentes do Estado, enquanto organizações que só contam com CG vinculado à SEC possuem um foco, objetivos mais claros e se especializam na área específica, mas perdem sua razão de existir em eventuais rescisão ou transferência contratuais. Na prática todos os três EPP apresentam resultados significativos da política implementada estudada, porém as OS que possuem somente o CG com a SEC parecem gozar de maior prestígio e reconhecimento.

Complementando, existe ainda a capacidade e o estilo de gestão que difere entre as OS pelo grau de especialização existente na equipe, pelos programas de treinamento e incentivo

89

Duas organizações apresentam características muito similares – Associação Pinacoteca e Fundação Osesp – somente para facilitar a análise serão chamadas de grupo A, e a terceira – Associação Santa Marcelina – será nomeada por grupo B.

presentes, pelo planejamento interno, pela diversidade das fontes de financiamento e, especialmente, pelo perfil dos conselhos implantados. Uma das OS apresenta gestão mais autônoma por possuir somente o Conselho de Administração, as outras duas possuem gestão compartilhada entre três conselhos. Também há de ser levada em conta a composição dos Conselhos de Administração dos blocos A e B, que apresentam perfis bem variados. O Conselho de Administração das entidades do bloco A é atuante, representativo, com conselheiros tanto da área cultural em questão, quanto de notáveis na área pública e privada. Por sua vez, o conselho do bloco B⁹⁰ é composto majoritariamente por integrantes da própria entidade, e poucos da área musical no conselho específico do departamento de cultura. Vale ressaltar que todos os entrevistados que citaram exemplos de gestão e de OS referência citaram a Osesp, sendo que a maioria desses entrevistados citou também a Pinacoteca, o que normalmente é endossado pelos meios de comunicação.

Outro elemento que explica a variação entre as OS estudadas é o grau de autonomia conquistado por elas, normalmente a gerencial, mas ainda a financeira ou a política. E talvez aqui o ponto de destaque seja novamente a existência ou não de um conselho representativo e atuante.

Analisando os casos, percebe-se consideráveis similaridades, porém é nas variações que se encontra a possibilidade explicativa das características que interferem no desempenho das OS e na implementação da política, com consequências para a consolidação do modelo.

A Secretaria de Cultura

A diversidade encontrada dentro da estrutura organizacional da SEC aponta para uma possível disparidade, uma vez que cada coordenadoria se estrutura conforme a visão do seu coordenador, na sua maioria comissionados.

A interferência do Secretário acaba sendo menor nas ações das coordenadorias uma vez que a SEC não possui uma conduta institucional unificada. O perfil do coordenador seguirá determinando o estilo de gestão e parte das prioridades para a área, que além da coordenação do contrato com as OS, tem por objetivo promover a coerência e consistência

90

A entidade possui um Conselho de Administração da Associação como um todo e um Conselho para assuntos Econômicos e Fiscais que dá suporte ao Conselho de Administração do departamento de cultura, se necessário.

entre ações dos diversos atores por meio de um conjunto de instrumentos gerenciais, impactando diretamente na agenda de trabalho, na interface entre formulação e implementação, e no relacionamento entre a SEC e as OS.

Assumir o controle do modelo de OS na sua totalidade é tarefa relevante para seu bom funcionamento, o que depende majoritariamente do perfil do condutor da secretaria, no legítimo exercício de sua função de reorientar o trabalho interno da própria SEC para criar condições de ancorar o modelo. Um Secretário que conhece a área cultural e acredita no modelo implantado parece possuir mais elementos geradores da condição ideal para essa tarefa de transformação.

Os elementos de análise

Dos três elementos que serviram de guia a esta pesquisa, identifica-se que a inter-relação entre formulação e implementação da política é o que afeta com mais ênfase o desempenho das OS, sem maiores implicações para o modelo em si; já a autonomia tem uma influência maior sobre o modelo, afetando seu processo de consolidação, podendo por vezes afetar o desempenho das OS; por sua vez, a gestão interfere tanto no modelo quanto no desempenho das OS.

A literatura aponta alguns fatores que influenciam o desempenho da organização que implementa a política pública e que aqui pode se referir às organizações sociais: as regras ambíguas ou mal formuladas, a falta de clareza nos objetivos das políticas, as diferenças de valores, os conflitos vivenciados, entre outros (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984; SABATIER e MAZMANIAN, 1979). Foi observado que o próprio desenho institucional encadeando a formulação e a implementação coloca em jogo todos esses fatores.

Estando o processo de implementação condicionado ao grau de autonomia de cada OS, conferindo peso à discricionariedade do implementador (OS), torna-se difícil a formulação ser desenhada exclusivamente pelo governo (SEC).

Por sua vez, as organizações com alto grau de autonomia nas três dimensões – política, gerencial e financeira – chegam a funcionar de modo praticamente independente, o que pode colocar em risco a vinculação com a política pública por meio de um comportamento autárquico (BOUCKAERT; PETERS, 2004).

A autonomia financeira existente nas OS parece seguir a regra disposta em contrato,

não havendo muitas alterações ou ingerências sobre o orçamento das OS. Difere portanto da autonomia gerencial, que possui regras claras e previstas, mas precisa ser conquistada na prática pela organização. A esse fator, Bouckaert e Peters (2004) chamam de autonomia exercida, a real autonomia, diferente da autonomia nominal, a autonomia teoricamente disponibilizada. Trata-se de uma construção consciente, que demanda habilidade, esforço e disciplina constantes por parte da OS para efetivar em prazo determinado uma autonomia que se concretiza por diferentes processos e atinge graus variados.

Portanto, o elemento autonomia interfere na gestão de uma OS e no processo de implementação, mas interfere principalmente na consolidação do modelo, a qual depende da possibilidade de aproximação entre a autonomia nominal e a autonomia real. Segundo relato dos entrevistados, à medida que o modelo amadurece, a ingerência política exercida sobre os EPP tende a diminuir consideravelmente, o que está diretamente ligado à consolidação do modelo. Autonomia nesse caso não pode se confundir com defesa da soberania, pois se trata de um instrumento para estabelecer uma relação de parceria, e não de total independência.

Sendo a autonomia um termo comparativo, remete à questão: autonomia relativa a quem ou a quê, e com que proposta? (BOUCKAERT; PETERS, 2004). A conquista da autonomia pelas OS em relação ao Estado requer maior responsabilidade dos parceiros privados, para convergirem na parceria estabelecida, alimentando a continuidade de uma política pública de longo prazo, visando melhores resultados para o cidadão a partir de projetos consistentes para o setor cultural, em espaços culturais bem estruturados.

O justo equilíbrio entre a autonomia das organizações e a necessidade do setor público de governar segundo uma forma coerente e coordenada depende da capacidade da gestão em encontrar o balanço ideal de controle. (BOUCKAERT; PETERS; VERHOES, 2010; INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2010).

O avanço no ajuste do controle, assim como a clareza das funções e responsabilidades de ambas as partes na parceria por meio do aperfeiçoamento de metas e indicadores no contrato de gestão, assim como da convocatória pública que apresente a macropolítica e as principais diretrizes requeridas para a parceria, mostram uma SEC mais preparada para firmar parcerias produtivas, apontando perspectivas de minimização de conflitos.

A área cultural

O impulso que a área cultural recebeu após a implantação das OS é destaque de algumas entrevistas que apontam uma concorrência ‘saudável’ entre as organizações culturais, tanto públicas quanto privadas, em benefício da qualidade da programação cultural oferecida. Ao mesmo tempo em que o Estado aumenta sua participação junto ao setor, as OS começam a importar cada vez mais gestores, curadores, técnicos etc. atuantes fora da esfera governamental, que passam a ocupar cargos antes destinados a servidores públicos e com salários pouco atraentes. Assim, a concorrência entre as organizações culturais torna-se algo natural, gerando estímulo especial ao que diz respeito à programação cultural, mas também à captação de recurso e à profissionalização do setor. O atual diferencial de muitos EPP públicos é que possuem projetos que oferecem, além de qualidade, uma visibilidade atrelada à força da instituição pública, o que agrega valor às políticas implantadas, fortalece e facilita a viabilização de parcerias e patrocínios.

Sendo assim, há motivações de ambos os lados – público e privado – geradoras de ganhos para a área e indicando que o modelo de OS tem uma contribuição efetiva para transformação. O Estado expande sua presença na área cultural, estimulada pelas OS que, por sua vez, não são movidas pelas regras estatais, mas gerenciam os equipamentos e projetos públicos. Essa simbiose traz vantagens, portanto, para o governo, que tem sua política implementada e bons resultados, com reconhecimento e alcance na sociedade; para a organização cultural, por implementar política pública e pelo fortalecimento que gera a parceria com o Estado, que lhe concede um nível de poder chancelado pelo governo, e pelo engajamento da sociedade civil; e para os EPP por serem gerenciados segundo políticas e estruturas fortalecidas.

A credibilidade pública é considerada fundamental para museus e outras organizações culturais desenvolverem um projeto e estabelecerem uma relação com o público, sendo que a constância da crise de projeto existente no mundo cultural faz com que a gestão seja apenas um dos aspectos perturbadores (GROSSMANN e MARIOTTI, 2011). A falta de projetos consistentes e relevantes é um problema antigo da área cultural, seja dentro do governo ou fora dele. Portanto, a OS que gera conhecimento e diversidade para a área cultural repercute para além da esfera pública, tornando-se assim peça importante no cenário cultural.

O grande salto da área cultural foram as leis de incentivo fiscal na década de 1990, porém o Estado, apesar de fomentar a cultura, não definia a maior parte da política cultural executada,

basicamente formada por projetos pontuais. Essa contingência não auxiliou o desenvolvimento de uma política ampla para a área cultural e fortaleceu a tendência hegemônica do setor privado. Isto vem se alterando com o modelo de OS, porém os papéis ainda não são claros. É possível observar que a trajetória da política pública e o histórico das relações público/privado em um determinado setor condicionam a ligação entre governo e OS naquele setor específico, com variações nas áreas de cultura, saúde ou outras.

As OS da área cultural no Brasil são poucas, mas a demanda pelo modelo tem crescido sensivelmente em estados e municípios, levando algumas organizações a desempenhar muitos papéis, assumindo contratos de gestão em diferentes localidades e com diferentes governos. Tal tendência pode colocar em risco o caráter de organizações sem fins lucrativos comprometidas com a 'causa da cultura', deslocando seus objetivos para se tornarem grandes gerenciadoras de projetos culturais, o que pode trazer consequências negativas para o modelo de organizações sociais. Além de não haver muitas organizações culturais aptas a cumprir essa função, a dificuldade em se qualificar, e não só no estado de São Paulo, não é pequena. Essa questão sugere a necessidade de pesquisas específicas sobre o assunto e retoma a discussão sobre o perfil ideal das organizações que assinam CG com a SEC como ponto relevante para a consolidação do modelo.

Finalizando, destaca-se que as OS vêm participar ativamente da construção da política cultural do estado de São Paulo como parte do processo de transformação, deixando de lado as alterações de políticas a cada troca de governo, com as tradicionais dificuldades em planejar e com a falta de projetos consistentes, e partindo para políticas elaboradas para o longo prazo. Isso só é possível por haver um contrato com duração aproximada de quatro anos onde as metas e o orçamento são definidos com antecedência.

Cabe salientar que tanto as OS quanto seus EPP avançaram ao longo desses oito anos - mesmo as OS e projetos que não são objeto deste estudo, que possuem outras características e condições em relação às OS estudadas, porém o difícil é mensurar quanto desse avanço foi causado pela implantação do modelo. Se olharmos somente para as OS criadas especificamente para assumir contrato de gestão com a SEC, todas partiram do mesmo patamar inicial e seguiram com os próprios gestores dos projetos como dirigentes das OS, com poucas exceções. Mesmo com essa homogeneidade inicial há OS que despontaram, o que fortalece a conclusão de que o modelo por si só não é suficiente, mas necessita de uma

somatória de elementos para atingir resultados satisfatórios. Parte das variações entre casos foi detectada e analisada nesta pesquisa. E foi possível reafirmar um conjunto de similaridades: a gestão dos equipamentos ou projetos saiu da precariedade – vínculo precário, as entidades criaram disciplina em gestão, adquiriram flexibilidade nas compras e contratações, aumentaram o recurso orçamentário, diminuíram a ingerência política, criaram estruturas condizentes com as necessidades dos projetos.

Também foi observado ao longo do estudo que os atores possuem papel central nessa trama, permeando a maioria dos parâmetros e elementos destacados na pesquisa. As características do bom desempenho das organizações e de implementação da política têm relação direta com o perfil dos atores envolvidos no processo, em ambos os lados, seja na SEC ou nas OS.

Esta pesquisa destacou as potencialidades do modelo como vem sendo implementado na área da cultura no estado de São Paulo, com a intenção propositiva de oferecer uma crítica construtiva. Efetivamente, as OS estudadas apresentam um maior número de potencialidades do que fragilidades, as quais, por sua vez, são mais evidentes na própria atuação da SEC na implantação do modelo do que intrínsecas ao próprio modelo.

Ainda que os elementos definidos previamente e as características encontradas ao longo do estudo afetem a implementação da política e a implantação do modelo de maneiras distintas, é possível concluir que o modelo caminha para a consolidação, embora continue necessitando de especial atenção de ambas as partes, em especial por parte do governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Trajetória Recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. Revista de Administração Pública - RAP, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007. Rio de Janeiro: RAP, 2007, p. 67-86.

_____. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional*. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006, p. 173-199.

ALCOFORADO, Flávio. *Flexibilidade organizacional e adaptação à cultura setorial: o caso das Organizações Sociais no Brasil*, 2004. Publicado nos anais do IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 Nov. 2004.

ARAÚJO, Marcelo M.; CAMARGOS, Márcia (Org.). *Pinacoteca: a história da Pinacoteca do Estado de São Paulo*. Edição bilíngue português/inglês, São Paulo: Artemeios, 2007, 201 p.

ARRETCHE, Marta. *Mitos da Descentralização - Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, ano 11, 1996, p. 44-65.

ARROW, Kenneth. J. *Uncertainty and the welfare economics of medical care*. American Economic Review, n. 53, 1963.

ARRUDA, Fausto A. M. *Parcerias Entre O Estado e o Terceiro Setor: a experiência da Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo*. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010. Anais eletrônicos, Brasília. Consad, 2010. Painel 41/160. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001969.pdf> Acesso em: 05 maio 2011.

ARRUDA, M. A. do N. *Metrópole e cultura: São Paulo meio de século*. Tese de Livre-Docência. São Paulo, Departamento de Sociologia, FFLCH-USP, 2000.

BARRETT, Susan; FUDGE, C. (Eds). *Policy and Action*. London: Methuen. 1981

BOTELHO, Isaura. *O desenvolvimento de pesquisa no campo das políticas culturais*. In: REVISTA Observatório Itaú Cultural/OIC n. 02. *Convenção de Diversidade Cultural - Mapeamento de pesquisas sobre o setor cultural*. maio/ago 2007, São Paulo: Itaú Cultural, 2007, p. 66-70.

BOTELHO, Isaura; OLIVEIRA, Maria Carolina V. *Centros Culturais e a Formação de Novos Públicos*. In: OIC, *Percepções: cinco questões sobre política cultural*. São Paulo: Itaú Cultural. 2010, p. 11-19.

BOUCKAERT, Geerts; PETERS, Guy B. *What is available and what is missing in the study of quangos?* In: C. Pollitt, & C. Talbot, *Unbuncl'd Government*. London: Routledge. 2004, p. 22-49.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, Guy B.; VERHOEST, Koen. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London: Palgrave Macmillan, 2010, 342 p.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *A Reforma Gerencial do Estado de 1995*, *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 34, n. 4, 2000, p. 55-72.

_____. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006, p. 21-38.

_____. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, 2009a, 416 p.

_____. *Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995*. I Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília: março de 2009, 2009b, p. 3-43.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania - A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34/ENAP, 1998, 368 p.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 7ª ed., 2006, 314 p.

BRISSAC, Nelson. *Isso Aqui é um Negócio: operações de captura da arte e da cidade*. Relatório projeto Arte/Cidade - PUC, São Paulo, ([200-?]). Disponível em: <http://www.pucsp.br/artecidade/indexp.htm> Acesso em: 06 fev. 2013.

CABINET OFFICE. *Public Body Review published*. London, 14 de oct de 2010, Disponível em Cabinet Office: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/public-body-review-published> Acesso em: 15 de jan de 2011.

_____. *The Coalition: our programme for government*. may de 2010. Disponível em HM Government: www.hmg.gov.uk/programmeforgovernment Acesso em: 03 fev. 2011.

CADERNOS 22. São Paulo: Fundap. 2002

CALABRE, Lia (Org.). *Políticas Culturais: reflexões e ações*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2009, 305 p.

CAMERON, David. *David Cameron: People Power - Reforming Quangos*. 06 de jul de 2009. Disponível em The Conservative Party: www.conservatives.com/News/Speeches/2009/07/David_Cameron_People_Power_-_Reforming_Quangos.aspx Acesso em: 17 fev. 2011

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, John. *A Garbage Can Model of Organizational*

Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, 1972, p. 1-25.

COSTIN, Claudia. *Aspectos gerenciais das agências executivas. das agências reguladoras e das organizações culturais*. Cadernos Fundap, n. 22, v. 1, 1º sem. 2002, p. 40-47.

_____. *Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais*. Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, BA, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, jun/jul/ago 2005. Disponível em: www.direitodoestado.com.br
Acesso em: 10 abr. 2011

CYPRIANO, Fábio. *Associação de amigos gerenciará museus de São Paulo*. Folha de S. Paulo, jornal diário, 27 maio 2004. Caderno Ilustrada.

DECAT, Erich; COUTINHO, Filipe. *Governo quer exigir ficha limpa de dirigente de ONG*. Folha de S. Paulo, jornal diário, 17 dez. 2012. Caderno Poder.

DÓRIA, Carlos A. *Os federais da cultura*. São Paulo: Biruta, 2003, 192 p.

ÉPOCA: revista semanal. São Paulo: Ed. Globo, edição 3, 8 jun. 1998. Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/19980608/cult1.htm> Acesso em: 5 fev. 2013.

FARAH, Marta F. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabeth, Políticas Públicas - Coletânea 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 187-216.

FARIA, Regina M. B. *Avaliação de Programas Sociais: conceituação e abordagens metodológicas*. Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (PPTR) – Atuais Tendências na Educação Profissional, Brasília: nov. 2000. FLASCO Brasil, 1999-2000. p. 157-198.

FIGLIARELLI, Danilo C; PORTA, Rogério H; DUARTE, Tiago S. *Organizações Sociais de Cultura em São Paulo - Desafios e Perspectivas*. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília: 25 a 27 maio 2011.

FLICK, Uwe. *Triangulation in Qualitative Research*, In: FLICK, Uwe; KARDORFF, Ernest Van; STEINKE, Ines (Eds.) *A Companion to Qualitative Research*, Sage, 2005b, p. 178-183.

FREITAS, Elisabeth P. de. *Por uma Cultura Pública: Organizações Sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal*. 2010, 143f. Dissertação - Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

FUNDAÇÃO BIENAL. *XXVI Bienal de São Paulo: Iconografias Metropolitanas*. São Paulo. 2002. 193 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998, v.2.

FUNDAP. *Reforma Administrativa. Cadernos FUNDAP/Fundação do Desenvolvimento Administrativo - n. 22, (2002 (1))*.

GIL, Antonio C. *Como elaborar projetos de pesquisas*. São Paulo: Atlas, 2010, 184 p.

GIOBBI, César. *Gestão Empresarial na cultura. Isso dá certo*. Jornal Brasil Econômico, jornal diário, 06 de agosto de 2010, p. 36-37. Disponível em Jornal Brasil Econômico: http://www.brasileconomico.com.br/epaper/contents/BE_2010-08-06.pdf Acesso em: 15 de nov. 2010.

GOMES, Márcio C. *A Experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo*. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (Org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Edições Fundap, São Paulo: Casa Civil, 2005, p. 164-184.

GROSSMANN, Martin; TEIXEIRA COELHO. *Coleção MAC – Museu de Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo*. São Paulo: Comuniquê 2003. 311 p.

GROSSMANN, Martin; MARIOTTI, Gilberto (Org.). *Museu Arte Hoje*. São Paulo: Hedra 2011 (Coleção Fórum Permanente) Edição bilíngue inglês/português. 226 p.

HILL, Michael. *Implementação: uma visão geral*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZZI, Elisabeth, *Políticas Públicas*, Coletânea 2. Brasília: ENAP, 2006, p. 61-89.

INSTITUTE FOR GOVERNMENT. *Read Before Burning: Arm's Length government for a new administration and accountability at a time when "quangos" are firmly in the spotlight*. July's Report de 2010. Disponível em Institute for Government: www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/read_before_burning_arms_length_government_for_a_new_administratio.pdf Acesso em: 29 out. 2010.

INSTITUTO PUBLIX. *Diagnóstico das Formas de Relacionamento da Administração Pública com Entes de Colaboração e Cooperação - Relatório descritivo e analítico das características jurídico-institucionais e operacionais das experiências brasileiras*, produto 4. Brasília, março 2009.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. *Melhores práticas na modernização do estado*. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 53, n.3, jul-set 2002. Brasília: ENAP, 2002, p. 30-48.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4, 1976, p. 305-360.

KETTL, Donald F. *A Revolução Global: reforma da administração do setor público*. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 75-121.

LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (Org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. Edições Fundap, São Paulo: Casa Civil, 2005, 448 p.

LINDBLOM, Charles E. *Still Muddling, Not Yet Through*. *Public Administration Review* vol. 39, 1979, p. 517-526.

LOTTA, Gabriela. S. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. 2010, 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política

da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2010.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, 392 p.

LOUREIRO, Maria R., OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana C. *Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil*. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 73-108.

MAGENTA, Matheus. *Tribunal investiga escolha de gestora de orquestras de SP*. Jornal Folha de S. Paulo, jornal diário, 20 de dezembro de 2011. Caderno Ilustrada.

MARE, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado do Estado. *Organizações Sociais*. Secretaria da Reforma. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2)

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995

MARQUES, Eduardo C. *Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas estatais e Atores Políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, p. 67-102.

MARTÍ, Silas. 'São Paulo se tornou um centro para a arte contemporânea', diz diretor da Tate. Folha de S. Paulo, jornal diário, 11 set 2012. Caderno Ilustrada.

MATLAND, Richard (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 5, n. 2 , p. 145-174.

MATTOS, Laura. *Ex-secretário de Cultura de São Paulo reconhece falhas*. Folha de S. Paulo, jornal diário, 01 jan 2003. Caderno Ilustrada.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. *Implementation and Public Policy*. Maryland: University Press of America, 1989.

MEIER, Kenneth J., & O'TOOLE, Laurence J. *Bureaucracy in a Democratic State: Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MINC, Ministério da Cultura. *1a. Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo política pública de cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007, 572 p.

MINC, Ministério da Cultura. *As Metas do Plano Nacional de Cultura*. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: Ministério da Cultura, 2012, 216 p.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL/OIC. *Percepções: cinco questões sobre política cultural*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL/OIC: revista n. 01. *Indicadores e políticas públicas para a cultura*, jan/abr 2007, São Paulo: Itaú Cultural, 2007.

OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL/OIC: revista n. 02. *Convenção de Diversidade Cultural - Mapeamento de pesquisas sobre o setor cultural*. maio/ago 2007, São Paulo: Itaú Cultural, 2007.

OLIVEIRA, Rita A. *Bienal de São Paulo: impacto na cultura brasileira*. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n.3, São Paulo: 2001

LIMA, Dominique F. F. *Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina*. Revista do Serviço Público - RSP, v. 61, n.3, jul-set 2010. Brasília: ENAP, 2010, p. 311-319

PACHECO, Regina. *Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. XI Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*. Cidade da Guatemala, 2006.

_____. *Proposta de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar*. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Luis. *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a administração pública brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UNB/ENAP, 1999, p. 97-122.

POLLITT, Christopher; BOUCKARERT, Geert. *Public Management Reform: A comparative analysis*. New York: Oxford, 2000 345 p.

POLLITT, Christopher; TALBOT, Colin. *Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge, 2004, 349 p.

PRESSMAN, J. L., & WILDAVSKY, Aaron B. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRZEWOSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal*. In: BRESSER, Luis Carlos; SPINK, Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 39-73.

PUBLIC ADMINISTRATION COMMITTEE. *Scrutiny Unit—criteria for keeping or abolishing quango*, out de 2010. Disponível em Parliament UK: www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537vw08.htm Acesso em: 03 fev. 2011.

_____. *Shrinking the Quango State - PASC report 2*, de 07 jan. 2011. Disponível em Parliament UK: www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/53705.htm Acesso em: 16 fev. 2010.

PUGLIESI, Nataly. *Antiga por fora, moderna por dentro*. Você S.A., revista mensal, São Paulo: Editora Abril, maio de 2011, p.46-47.

RAMOS, Fernão; MIRANDA, Luiz F. (Org) *Enciclopédia do Cinema Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Senac, 2004. 582 p.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. *A Conceptual Framework of the Implementation Process*. In: THEODOULOU, Stella Z., & CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 1995, p. 153-173.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SANO, Hironubo. *Nova Gestão Pública e Accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. 2003, 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabeth. *Políticas Públicas*. Coletânea 1. Brasília: ENAP, 2006.

_____ *Políticas Públicas*. Coletânea 2. Brasília: ENAP, 2006.

SECRETARIA DA CULTURA (Estado). *Relatório Cultura 2007 – 2010*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011, 184 p.

SECRETARIA DA FAZENDA (Estado). *Relatório do Secretário, ano 2007*. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2007/2007/rel2007.pdf> Acesso em: 8 mar. 2011.

_____ *Relatório do Secretário, ano 2003*. São Paulo, 2004. Disponível em: http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2003/RS0000_03.pdf Acesso em: 8 mar. 2011.

SILVA, Gabriela T. *O Museu De Arte Como Processo Contínuo: Políticas, práticas e visibilidades*. 2009, 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009.

SILVA, Liliana; OLIVEIRA, Lúcia de. *Pesquisadoras do Observatório comentam estudo do IBGE sobre o setor cultural*. In: Revista Observatório Itaú Cultural/OIC n. 2, maio-ago 2007. São Paulo: Itaú Cultural, 2007, p. 13-24.

SOUZA, Celina. *Políticas Pública: uma revisão da literatura*. Sociologia n.16, Porto Alegre, jul/dez 2006.

TALBOT, Colin. *Scrutiny Unit: criteria for keeping or abolishing quangos*, out de 2010. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/537/537vw08.htm> UK: Acesso em: 03 fev. 2011

TEIXEIRA COELHO. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1997

_____ *Guerras Culturais*. São Paulo: Iluminuras, 2000, 222 p.

THEODOULOU, Stella Z. *How public policy is made*. In: S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn, *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995, p. 86-96.

THEODOULOU, Stella Z., & CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 1995, 402 p.

TOLILA, Paul. *Cultura e Economia – problemas, hipóteses, pistas, do sociólogo francês*. In: REVISTA Observatório Itaú Cultural/OIC n. 02. *Convenção de Diversidade Cultural - Mapeamento de pesquisas sobre o setor cultural*. maio/ago 2007, São Paulo: Itaú Cultural, 2007, p. 31-37.

TRIVIÑOS, Augusto. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1992.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Paris: UNESCO, 2005.

VERANO, Rachel; LOPES, Jonas. *Arthur Nestrovski, o solista dos bastidores*. Veja São Paulo, revista semanal. São Paulo: Editora Abril, 16 nov. 2012.

VIANNA, Ana L. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. RAP – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar/abr 1996, p. 5-43.

VILLELA, Milú. *O MoMA e as artes no Brasil*. Folha de S. Paulo, jornal diário, 25 abr 2005, Tendências/Debates.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Brookman 3ª ed. 2005, 212 p.

WOOD, Dan, & WATERMAN, Richard W. *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Oxford: Westview Press, 1994, 190 p.

Documentação

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 17 out. 2012.

SÃO PAULO. Contrato de Gestão 34/2008, 04 de dez. de 2008. Contrato entre Secretaria de Cultura e Associação Santa Marcelina. Disponível em:
http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Organizacoes%20Sociais/contrato_gestao342008.pdf Acesso em: 10 fev. 2013.

SÃO PAULO. Contrato de Gestão 35/2008, 22 dez. de 2008. Contrato entre Secretaria de Cultura e Associação Pinacoteca. Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Organizacoes%20Sociais/APAC%20-%20PINA%20-%20EPINA%20-%20MR%20CGE%2035%20-%202008.pdf> Acesso em: 10 fev. 2013.

SÃO PAULO. Contrato de Gestão 40/2010, 17 de maio de 2010. Contrato entre Secretaria de Cultura e Fundação Osesp. Disponível em:
http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Organizacoes%20Sociais/fosesp_ContratodeGestao40_2010.pdf Acesso em: 10 fev. 2013.

SÃO PAULO. Resolução SC no. 17, de 19.04.2012. Dispõe sobre a Convocação Pública para o gerenciamento do Museu da Língua Portuguesa e/ou Casa das Rosas e/ou Casa Guilherme de Almeida 40/2010. Disponível em:
http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2012/executivo%2520secao%2520i/abril/20/pag_0046_3DSVG08U1EC7TeA1V85TDKNQVQE.pdf&pagina=46&data=20/04/2012&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100046 Acesso em: 12 fev. 2013.

SÃO PAULO. Resolução SC no. 93, de 17.10.2012. Dispõe sobre a Convocação Pública para o gerenciamento do Projeto Guri (capital e região metropolitana). Disponível em:
http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2012/executivo%2520secao%2520i/outubro/20/pag_0035_DQ2UG935VM5CTe22TTUORN4DR1N.pdf&pagina=35&data=20/10/2012&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100035 Acesso em: 12 fev. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar n. 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo, v.108, n.106, 5 jun. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998. Dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo, v.108, n.186, 30 set. 1998. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 11 fev. 2011.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Situação atual das Organizações Sociais de cultura

APÊNDICE B – Situação atual das Organizações Sociais de cultura sem contrato de gestão

Unidade SEC	Qualificação	Organização Social	Equipamento e Principais Projetos	Contrato de Gestão	Contrato de Gestão vigente
UFDPC	15.06.2004	Associação Paulista dos Amigos da Arte - APAA	Teatro Sérgio Cardoso	18.11.2004 19.11.2007 18.11.2011	SIM
			Teatro Estadual de Araras - Maestro Francisco Paulo Russo		
			Centro Cultural e de Estudos Superiores Aúthos Pagano	18.11.2004 19.11.2007	NÃO
			Theatro São Pedro		
			Banda Sinfônica do Estado de São Paulo	19.11.2007	NÃO
			Jazz Sinfônica do Estado de São Paulo		
			Virada Cultural e outros projetos	19.11.2007 18.11.2011	SIM
			Festivais		
	08.12.2011	Instituto Pensarte	Centro Cultural e de Estudos Superiores Aúthos Pagano	16.12.2011	SIM
			Theatro São Pedro		
			Banda Sinfônica do Estado de São Paulo		
			Jazz Sinfônica do Estado de São Paulo		
			Orquestra do Theatro São Pedro		
			Programa "Opera Curta"		
			Sistema Paulista de Música		
	28.12.2004	Abaçaí Cultura e Arte	Mapa Cultural Paulista	18.04.2005 18.04.2008 29.12.2011	SIM
			Festival de Cultura Tradicional-Revelando São Paulo		
			Demais Festivais, Mostras, Projetos e Cultura para Gênero e Etnias	29.12.2011	
			Atendimento a Municípios, Encontro de Dirigentes de Cultrua, Ações Continuadas e Conferência Estadual de Cultura		
	12.08.2005	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo - Fundação OSESP	Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP	01.11.2005 17.05.2010	SIM
Sala SP					
Festival Internacional de Inverno de Campos de Jordão				SIM	
30.11.2009	Associação Pró Dança	São Paulo Cia de Dança	01.12.2009	SIM	
Apendice A - Situação atual das Organizações Sociais de cultura					

(continuação)						
Unidade SEC	Qualificação	Organização Social	Equipamento e Principais Projetos	Contrato de Gestão		Contrato de Gestão vigente
UPPM	18.08.2005	Associação Pinacoteca Arte e Cultura	Pinacoteca do Estadode São Paulo (Pinacoteca Luz + Estação Pinacoteca)	22.12.2005	22.12.2008	SIM
	17.08.2006	Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	Paço das Artes	30.11.2006	10.12.2009	SIM
			Museu da Imagem e do Som – MIS	1.11.2007	10.12.2009	
	07.05.2007	Associação Museu de Arte Sacra de São Paulo	Museu de Arte Sacra de São Paulo	10.07.2007	08.07.2010	SIM
UFC	17.05.2007	Catavento Cultural e Educacional	Catavento - Espaço Cultural das Ciências	25.07.2007	31.12.2009	SIM
			Programa Fábricas de Cultura (3 Fábricas)	21.02.2011		
UPPM	10.04.2008	Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari	Museu a Céu Aberto Felícia Leirner - Campos do Jordão	14.07.2008	14.07.2011	NÃO
			Museu H.P. Índia Vanuíre – Tupã			
			Museu Casa de Portinari - Brodowski			
			Museu H.P. Bernardino de Campos – Amparo	14.07.2008		
			Museu H.P. Conselheiro Rodrigues Alves – Guaratinguetá			
			Casa de Cultura Paulo Setúbal - Tatuí			
			Museu H.F.P. Monteiro Lobato – Taubaté			
			Museu H.P. Prudente de Moraes - Piracicaba	14.07.2011	SIM	
	Ações de Apoio ao SISEM - sistema estadual de Museus					
	30.04.2008	A Casa - Museu de Arte e Artefatos	Museu da Casa Brasileira	02.05.2008	02.05.2012	SIM
20.06.2008	Poiesis – Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura e	Casa Guilherme de Almeida	01.08.2008	29.06.2012	SIM	
		Casa das Rosas				
		Museu da Língua Portuguesa	01.08.2008	NÃO		
		Oficinas Culturais (6 capital e 15 interior)	01.09.2010	SIM		
Fábricas de Cultura (2 Fábricas)	20.12.2011					

Apêndice A - Situação atual das Organizações Sociais de cultura

(continuação)					
Unidade SEC	Qualificação	Organização Social	Equipamento e Principais Projetos	Contrato de Gestão	Contrato de Gestão vigente
UPPM	22.08.2008	Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	Museu do Futebol	08.09.2008 09.09.2011	SIM
			Museu do Imigrante	22.12.2010	NÃO
			Museu da Língua Portuguesa	29.06.2012	SIM
	10.05.2008	Associação dos Amigos do Museu dos Cafês do Brasil	Museu do Café - Santos	18.12.2008 16.12.2011	SIM
			Museu do Imigrante	23.08.2011	
08.04.2009	Associação Museu Afro Brasil	Museu Afro Brasil	22.06.2009	SIM	
UFC	15.06.2004	Associação Amigos do Projeto Guri	Projeto Guri (interior e Fundação CASA)	26.11.2004 02.01.2008 03.01.2012	SIM
	13.12.2005	Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí	Conservatório de Tatuí	22.12.2005 23.12.2008	SIM
	01.01.2008	Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	Projeto Guri – (capital)	01.01.2008 01.01.2009	SIM
			Tom Jobim Escola de Música do Estado de SP	04.12.2008	SIM
			Festival Internacional de Inverno de Campos de Jordão		NÃO
	13.07.2010	Associação dos Artistas Amigos da Praça	Corpos musicais, concursos, prêmios, festivais e auditório Cláudio Santoro***		SIM
SP Escola de Teatro – Centro de Formação das Artes do Palco *			01.09.2010	SIM	
UBL	26.11.2010	Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura – SP Leituras	Biblioteca de São Paulo	01.04.2011	SIM
			São Paulo: Um Estado de Leitores – SPEL		SIM

Apêndice A - Situação atual das Organizações Sociais de cultura

Fonte: Elaboração própria

Unidade SEC	Qualificação	Organização Social	Equipamento e Principais Projetos	Contrato de Gestão rescindido
UPPM		Associação de Amigos do Museu da Casa Brasileira	Museu da Casa Brasileira	2007
		Associação dos Amigos do Museu da Imagem e do Som	Museu da Imagem e do Som – MIS	2007
		Associação de Amigos do Memorial do Imigrante	Museu do Imigrante	2010
UFC		Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo	Oficinas Culturais, Fábricas de Cultura, SP Cia de Dança, SP Escola de Teatro e projetos especiais	2010
	16.06.2005	Associação dos Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim	Tom Jobim Escola de Música do Estado de SP, Festival Internacional de Inverno de Campos de Jordão e demais projetos e corpos musicais	2008
	18.08.2010	Associação Pro-Fábricas de Cultura	Ganhou a convocatória pública para o programa Fábricas de Cultura, mas não foi encontrado documento que constate assinatura de contrato	não firmado

Apêndice B - Situação atual das Organizações Sociais sem contrato de gestão

Fonte: Elaboração própria

