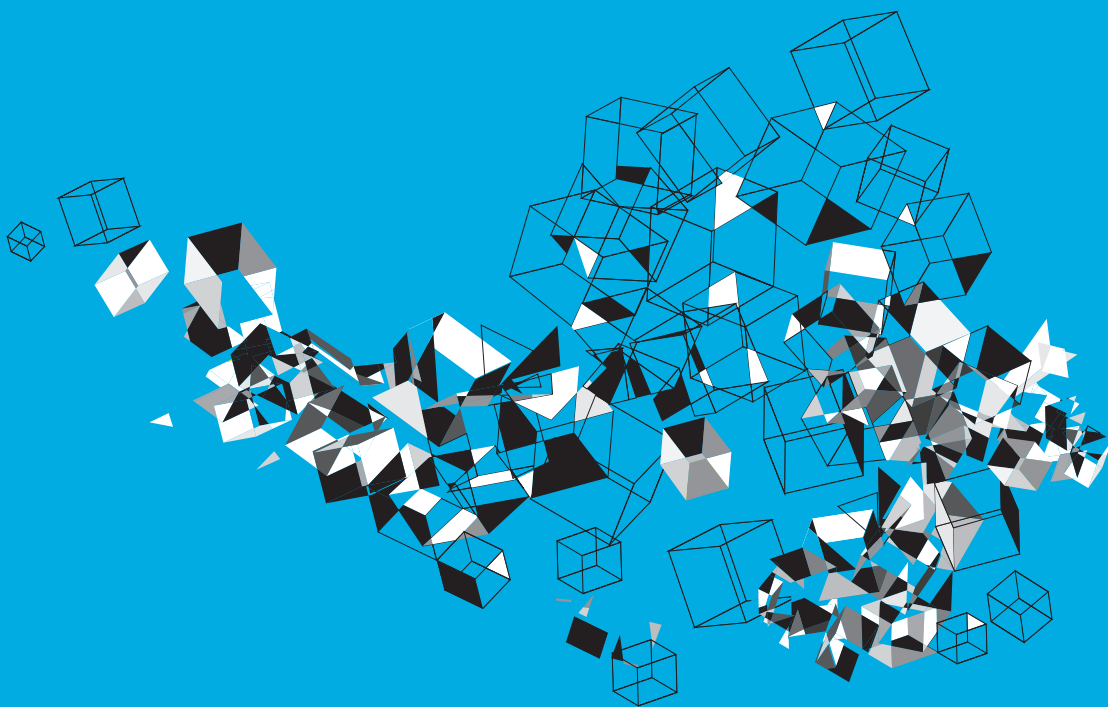


**POR UMA CULTURA PÚBLICA:**  
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, OSCIPS E  
A GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL  
NA ÁREA DA CULTURA

Elizabeth Ponte



**POR UMA CULTURA PÚBLICA:**  
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, OSCIPS E  
A GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL  
NA ÁREA DA CULTURA

**Elizabeth Ponte**

Centro de Documentação e Referência Itaú Cultural

Ponte, Elizabeth.

Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura / organização da coleção Lia Calabre. – São Paulo : Itaú Cultural : Iluminuras, 2012.

208 p. – (Rumos Pesquisa)

ISBN 978-85-7979-029-4

1. Política cultural. 2. Gestão cultural. 3. Organizações sociais. 4. Oscips. 5. Gestão pública não estatal. 6. Título.

CDD 353.7



## **POR UMA CULTURA PÚBLICA: ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, OSCIPS E A GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL NA ÁREA DA CULTURA**

**Elizabeth Ponte**

São Paulo, 2012



**Itaú  
cultural**

Itaú Cultural  
ISO 9001  
ADMINISTRAÇÃO DE VERBAS



**ILUMINURAS**

Ministério da  
Cultura

**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

## **DEDICATÓRIA**

*Às políticas públicas de cultura no Brasil e ao futuro que estamos construindo para elas.*

## AGRADECIMENTOS

Pesquisar um tema novo e desafiador não seria possível sem a ajuda de muitos. Por isso agradeço:

À minha orientadora e professora, Gisele Nussbaumer, por toda a confiança e o apoio.

Ao Instituto Itaú Cultural, pelo apoio e reconhecimento a esta pesquisa, por meio do prêmio concedido pelo Programa Rumos Itaú Cultural 2010/2011 – Carteira Pesquisa Acadêmica Concluída. Este agradecimento se estende a toda a equipe do Programa Rumos Itaú Cultural e à professora Lia Calabre.

A todos os entrevistados e colaboradores diretos e indiretos. De São Paulo: Cláudia Toni, Ana Flávia Mannrich, Beatriz Amaral, Augusto Calil, Zé Veríssimo, Luis Nogueira, Maurício Cruz, Ronaldo Bianchi, Maura Crostini, Cristina Matos, Eduardo Filinto, Miguel Gutierrez e Denis Oliveira. De Fortaleza: Luis Sabadia, Alexandre Barbalho e Rodrigo Vieira. De Minas: Diomar Silveira. Da Bahia: Júlio San Martins, Bruna Gasbarre, Ninon Fernandes, Sandra Guimarães e Larissa Pedreira.

Aos professores Paulo Miguez (UFRB), Antônio Pinho (UFBA) e Cláudia Leitão (Ueceu) pela contribuição à dissertação que deu origem a este livro.

A todos os colegas da Fundação Cultural do Estado da Bahia (Funceb) e da Secretaria de Cultura (Secult) pelo aprendizado cotidiano ao longo de três importantes anos da minha vida.

A Ricardo Castro e a todos que constroem os Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia (Neojiba), a primeira experiência de publicização na área cultural no estado da Bahia.

Aos meus amigos, por cada pequena e grande contribuição individual: Jamile Vasconcelos, Janaína e Fernando Teles, Fernanda Bezerra, Carlos Augusto, Daniel Rebouças, Giuliana Kauark, Thaís Rebouças, Glória Cecília, Ciro Sales, Mariana Gomach e Rodrigo Cogo e família.

E, por fim, à minha família, pelo exemplo, e a Florian, pela felicidade.

*“Understanding public policy is both an art and a craft.”*

Thomas Dye (1984)

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	17		
INTRODUÇÃO .....	19		
<b>I – O ESPAÇO DA CULTURA: ENTRE O PÚBLICO E O ESTATAL .....</b>	<b>23</b>		
<b>1.1 – Olhando o Estado e o Terceiro Setor .....</b>	<b>25</b>		
<b>1.2 – Olhando a cultura.....</b>	<b>30</b>		
<b>1.3 – Breve panorama da organização da cultura no Brasil .....</b>	<b>33</b>		
1.3.1 – Dependência do Estado .....	33		
1.3.2 – Relação com o mercado .....	35		
1.3.3 – Diferenças entre setores culturais .....	36		
1.3.4 – Desequilíbrio regional .....	37		
1.3.5 – Profissionalização e representatividade do setor cultural .....	38		
<b>1.4 – Olhando a cultura dentro do Estado .....</b>	<b>40</b>		
1.4.1 – Institucionalização .....	43		
1.4.2 – Legislação e financiamento .....	46		
		<b>II – O SENSO COMUM E A REALIDADE INCOMUM: INVESTIGANDO OS PROBLEMAS DA CULTURA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>53</b>
		<b>2.1 – Burocracia e legislação.....</b>	<b>56</b>
		<b>2.2 – Gestão e contratação de pessoas.....</b>	<b>63</b>
		<b>2.3 – Planejamento e continuidade das ações .....</b>	<b>68</b>
		<b>2.4 – Recursos e execução orçamentária.....</b>	<b>70</b>
		<b>III – A CULTURA DAS OSS E OSCIPS: CONHECENDO OS CASOS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS .....</b>	<b>77</b>
		<b>3.1 – Panorama da publicização no Brasil.....</b>	<b>78</b>
		<b>3.2 – OSs e Oscips: características, semelhanças e diferenças .....</b>	<b>84</b>
		<b>3.3 – A publicização na área cultural.....</b>	<b>92</b>
		<b>3.4 – Resistências e polêmicas.....</b>	<b>94</b>
		<b>3.5 – O estado de São Paulo e as Organizações Sociais da Cultura .....</b>	<b>96</b>
		3.5.1 – Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp) .....	105



<b>3.6</b> – O estado de Minas Gerais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público .....	<b>109</b>	4.2.2 – Regularização da contratação de profissionais .....	<b>134</b>
3.6.1 – Orquestra Filarmônica de Minas Gerais .....	<b>112</b>	4.2.3 – Políticas públicas mais transparentes .....	<b>134</b>
<b>IV – DIÁLOGOS, DISCUSSÕES E SILÊNCIOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL NA ÁREA DA CULTURA .....</b>	<b>119</b>	4.2.4 – Mais recursos para a cultura .....	<b>136</b>
<b>4.1</b> – Fragilidades e riscos: respondendo aos antigos e identificando novos problemas .....	<b>122</b>	4.2.5 – Planejamento e profissionalização na área cultural .....	<b>138</b>
4.1.1 – Critérios de qualificação e forma de seleção das entidades .....	<b>122</b>	<b>4.3</b> – Desafios para o Estado e para as políticas culturais .....	<b>139</b>
4.1.2 – Atuação dos Conselhos de Administração das entidades .....	<b>123</b>	POSFÁCIO .....	<b>146</b>
4.1.3 – Elaboração e acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parceria .....	<b>125</b>	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	<b>151</b>
4.1.4 – Controle social, transparência e acesso às informações .....	<b>128</b>		
4.1.5 – Sistematização e divulgação dos resultados da publicização .....	<b>130</b>		
<b>4.2</b> – Vantagens e benefícios: esperanças para o futuro e para o dia a dia da cultura .....	<b>132</b>		
4.2.1 – Agilidade e eficiência na prestação de serviços .....	<b>132</b>		

## COLEÇÃO RUMOS PESQUISA

O campo cultural como objeto de pesquisa apresenta uma singularidade: de um lado, há a escassez de coleta de dados e de análises consistentes sobre dados já coletados; de outro, há poucos canais para a circulação de resultados, trocas e reflexões.

Com o intuito de colaborar para a mudança desse cenário e visando ampliar o acesso à produção de conhecimento em torno de dados coletados por pesquisadores do campo cultural, o edital 2010-2011 do programa Rumos Pesquisa está organizado em duas categorias de premiação: uma, voltada para pesquisas desenvolvidas por estudiosos ligados a programas de pós-graduação – Pesquisa Acadêmica Concluída; outra, voltada para o financiamento a projetos de estudo independentes, sem a obrigatoriedade de o pesquisador estar vinculado a programas acadêmicos de pós-graduação – Pesquisa Aplicada.

Ao todo foram inscritos 706 trabalhos. Uma comissão independente e autônoma, formada por pesquisadores, gestores e professores universitários, reuniu-se ao longo de um mês, em vários encontros presenciais, e leu e avaliou minuciosamente as propostas. Dos trabalhos premiados, as quatro pesquisas acadêmicas concluídas agora são publicadas em forma de livro, numa linguagem mais acessível ao amplo conjunto de leitores a que se destinam, constituindo a *Coleção Rumos Pesquisa Gestão Cultural*.

Neste volume, apresentamos o título *Por uma Cultura Pública: Organizações Sociais, Oscips e a Gestão Pública Não Estatal na Área da Cultura*, de Elizabeth Ponte. O livro traz um panorama do modelo de gestão pública compartilhada com o terceiro setor através de Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e procura compreender seu impacto em programas, corpos estáveis e equipamentos públicos na área cultural. O estudo é baseado nas experiências de São Paulo, que emprega a gestão por meio de OSs, e de Minas Gerais, que possui parcerias com Oscips.

Os outros três títulos que compõem a série são: *A Proteção Jurídica de Expressões Culturais de Povos Indígenas na Indústria Cultural*, de Victor Lúcio Pimenta de Faria; *Os Cardeais da Cultura: O Conselho Federal de Cultura na Ditadura Civil-Militar (1967-1975)*, de Tatyana de Amaral Maia; e *Discursos, Políticas e Ações: Processos de Industrialização do Campo Cinematográfico Brasileiro*, de Lia Bahia.

O Observatório Itaú Cultural elabora o programa Rumos Pesquisa como um instrumento de incentivo à investigação e coleta de informações culturais e de divulgação de resultados provenientes dessas ações. E, segundo seu ideário, a ampla visibilidade dos estudos é o caminho para fortalecer debates e consolidar conhecimentos.

## Milú Villela



### Organizações Sociais

Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998

Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998 (estado de São Paulo)

### Oscips

Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999

Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003 (estado de Minas Gerais)

## APRESENTAÇÃO

Conheci Beth Ponte nas minhas incursões, a partir de 2006, no Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), promovido pela Universidade Federal da Bahia. Lembro de nossa primeira comunicação virtual, quando a então mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA, na fase exploratória de sua pesquisa sobre as organizações públicas não estatais da cultura, buscava informações, com base em minha experiência de gestora cultural do Ceará, sobre o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, a primeira organização social cultural do país. Tempos depois, tive a grata surpresa de ser convidada por Gisele Marchiori Nussbaumer, a orientadora de Beth, para participar da sua banca de mestrado.

Lembro da curiosidade que tive ao receber a dissertação, e da satisfação ao lê-la. Tratava-se de um trabalho de pesquisa bibliográfica consistente e, ao mesmo tempo, de uma pesquisa de campo bem construída, que buscava dar concretude às reflexões teóricas sobre a publicização de serviços não exclusivos ao Estado no setor cultural.

Do lugar da cultura e por meio de uma escrita clara e objetiva, a mestranda me fez visitar os grandes problemas do Estado e da administração pública brasileira. Por outro lado, ao analisar a atuação dos estados de São Paulo (que emprega a gestão compartilhada por meio de OSs) e de Minas Gerais (que possui parcerias com Oscips), permitiu-me aprofundar e ampliar minhas reflexões sobre os desafios, os impasses e as perspectivas dos modelos não estatais da gestão pública cultural.

Hoje a dissertação *Por uma Cultura Pública: Organizações Sociais, Oscips e a Gestão Pública Não Estatal na Área da Cultura*, de Beth Ponte, se torna livro graças ao Itaú Cultural. A publicação é bem-vinda e terá grande serventia para o campo cultural brasileiro, pois já nasce como uma referência para o Terceiro Setor e seus modelos de gestão pública. Ao mesmo tempo que o livro de Beth Ponte vem suprir a carência de estudos e pesquisas na área da cultura, a sua leitura estimulará, certamente, outras pesquisas sobre as possibilidades da gestão cultural diante do potencial emergente da cultura enquanto eixo de desenvolvimento dos Estados contemporâneos. Por isso, a pesquisa de Beth Ponte torna-se um livro indispensável aos gestores, produtores, artistas, pesquisadores, políticos, enfim, a todos aqueles que se dedicam a pensar o Brasil.

## INTRODUÇÃO

*Elizabeth Ponte*

A pesquisa que deu origem a este livro foi orientada por uma perspectiva completamente pragmática, com foco na curiosidade e na vontade de compreender quais os impactos e as transformações, positivos ou não, que o novo modelo de gestão pública não estatal, também conhecido como publicização, poderia oferecer à administração pública na área cultural. Sucessivos acontecimentos me levaram ao encontro desse tema. Entre 2006 e 2007, pesquisando centros culturais públicos brasileiros, realizei um estudo comparativo entre os dois maiores centros culturais das regiões Nordeste e Sudeste, respectivamente, o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, em Fortaleza (CE), e o Centro Cultural São Paulo, em São Paulo (SP). Dentre as muitas diferenças entre os dois espaços culturais, uma em especial me chamou atenção: o modelo de gestão do Centro Dragão do Mar, que, como vim a descobrir, foi a primeira experiência de publicização na área da cultura no Brasil. Mais do que um simples fato a ser acrescentado à pesquisa, pude ver presencialmente alguns dos resultados positivos que esse modelo possibilitava à gestão do espaço.

Logo após essa pesquisa, comecei a trabalhar na Assessoria de Projetos da Fundação Cultural do Estado da Bahia, entidade da administração indireta ligada à Secretaria Estadual de Cultura, na qual permaneci por três anos. Ao conhecer e conviver com a realidade da administração pública na área cultural, com seus problemas, desafios e tempo próprios, quis entender por que a positiva experiência de gestão descoberta no Ceará ainda era exceção, e não regra, na área cultural. Apresentava-se, então, diante de mim o tema da minha próxima pesquisa, que resultou na dissertação de mestrado homônima a este livro, apresentada em maio de 2010 no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia e premiada no mesmo ano pelo Programa Rumos Itaú Cultural 2010/2011, na Carteira Pesquisa Acadêmica Concluída.

Nessa pesquisa, que se estendeu de 2007 a 2010, pude averiguar que, apesar de ainda não ser regra, a gestão pública não estatal na área da cultura já não é mais uma exceção. Até a conclusão da pesquisa, 19 estados do Brasil já possuíam leis estaduais para regulação de parcerias com o Terceiro Setor, seja com Organizações Sociais (OSs) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Em seis estados (Ceará, Bahia, Minas Gerais, Pará, Mato Grosso e São Paulo), o governo estadual adotou o modelo para a gestão de espaços e projetos culturais públicos, a exemplo de museus, centros culturais e corpos estáveis, como companhias de dança e orquestras sinfônicas. Outros estados,

como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, já demonstraram a intenção de adotar o modelo também na área da cultura. Alguns governos municipais, a exemplo do que ocorre em Curitiba e Teresina, estão também adotando o modelo para gestão de programas culturais. Trata-se, portanto, de um tema recente e em rápida expansão, cujo desenvolvimento afeta sensivelmente a gestão pública da cultura e traz novas configurações às funções e às responsabilidades do Estado e da sociedade civil.

Nesse estágio de implantação da gestão pública não estatal no Brasil, já incluída na agenda da administração pública em diversos estados, muito mais do que simplesmente explicar ou descrever esse modelo de gestão, percebi que era preciso avançar na discussão, formulando e respondendo, sempre que possível, algumas perguntas centrais, por exemplo: como a publicização contribui para resolver ou minimizar os principais problemas da cultura na administração pública? Quais os pontos positivos e negativos do modelo? A sociedade e o Estado ganham ou perdem com essa transformação? Qual a relação entre a publicização e as políticas públicas na área cultural?

Desde a implantação desse novo modelo de gestão, a partir de 1998, muitos estudos e análises nas áreas jurídica e administrativa têm sido realizados sobre a gestão pública não estatal, focando sobretudo as experiências do setor da saúde, que tem sido um dos principais envolvidos nesse processo de modernização da gestão pública. Infelizmente, a mesma atenção não tem sido dada à área cultural nesse processo. Os reflexos ainda em desdobramento na área cultural são o ponto de partida deste livro, que pretende contemplar essa lacuna de ordem temática nos estudos recentes sobre políticas culturais públicas no Brasil.

O recorte de estudo passou por muitas transformações até chegar a este formato, acompanhando a evolução da própria pesquisa. A intenção inicial de estudar unicamente o processo e os resultados da publicização no Dragão do Mar foi descartada pela preferência em realizar um estudo com foco nas transformações na gestão de um espaço ou programa cultural já existente e que tivesse passado da administração pública, direta ou indireta, para a gestão pública não estatal. Como o Dragão do Mar foi criado já sob esse modelo de gestão, o estudo não seria muito frutífero, já que o objetivo era justamente compreender como a publicização poderia contribuir para minimizar ou resolver os problemas existentes na administração pública.

Ao descobrir que a publicização vinha sendo implementada por meio de parcerias com diferentes tipos de entidades do Terceiro Setor, as OSs e as Oscips, optei por analisar os casos dos principais estados que empregam esse modelo na área da cultura:

São Paulo, com instituições e programas geridos por OSs; e Minas Gerais, que possui parcerias com Oscips. Para ilustrar os dois casos, apresento a história da publicização das suas respectivas orquestras estaduais, que passaram por grandes transformações em decorrência do novo modelo de gestão empregado: a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp) e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais.

Embora as reflexões expostas neste livro tenham sido construídas com base na análise das experiências nos estados de São Paulo e Minas Gerais, elas são, em sua maioria, aplicáveis a outros casos de publicização nas diversas áreas da administração pública, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Grande parte das informações foi obtida por meio de entrevistas presenciais, assim como em palestras com gestores públicos e privados ligados ao processo de publicização da cultura nos dois estados. A contribuição de funcionários da Secretaria de Cultura de São Paulo e de membros das OSs paulistas, assim como a transparência do processo em Minas, por meio da atuação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), foi fundamental para possibilitar a análise crítica desse fenômeno recente da administração pública brasileira e ainda parcamente sistematizado e estudado. Destaco ainda a importância de depoimentos de gestores públicos de outros estados que também aplicam a publicização, a exemplo do Pará, do Ceará e da Bahia, além de bibliografia recente sobre o tema (TORRES, 2007; VIOLIN, 2006), que, embora escassa e não relacionada especificamente à área cultural, contribuiu para o aprofundamento da discussão sobre o tema.

No capítulo 1, “O espaço da cultura: entre o público e o estatal”, abordo o lugar ocupado pela cultura no poder público brasileiro e as relações entre políticas públicas de cultura e o modelo de gestão pública não estatal. Qual a relação entre o surgimento desse modelo e o espaço ocupado pela cultura hoje em dia no Estado? Para quem devemos voltar nosso olhar para entender a relação entre o campo da cultura e o Estado? Para responder a essas questões, o capítulo está dividido em três partes.

A primeira delas, “Olhando o Estado e o Terceiro Setor”, como o próprio nome indica, traz uma análise geral das condições políticas e sociais que fizeram emergir o paradigma da Reforma do Estado, contextualizando seu surgimento e suas principais realizações. A segunda parte, “Olhando a cultura”, analisa em linhas gerais algumas das principais características do campo cultural, de forma a compreender, mais adiante, de que maneira essas características influenciam no trato da cultura dentro da administração pública. Até que ponto há incompatibilidade entre a gestão cultural e a gestão pública? A cultura deve ser realmente tratada como uma área específica dentro do poder público? Essas perguntas

ecoarão durante a leitura do livro, e para isso é necessário analisar o que há de próprio no campo cultural, por meio da compreensão atual de cultura, características desse campo, organização, atores e cadeia produtiva e relação com o Estado.

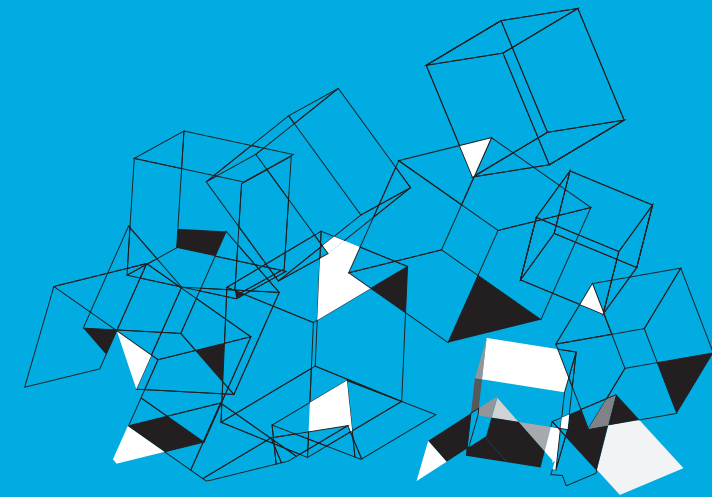
A terceira parte, “Olhando a cultura dentro do Estado”, traça um breve diagnóstico da atuação do Estado na área cultural no Brasil com base em dois eixos centrais: *institucionalização* e *legislação e financiamento*, tomando como parâmetro os indicadores culturais municipais compilados pelo IBGE.

O capítulo 2 “O senso comum e a realidade incomum: investigando os problemas da cultura na administração pública” analisa alguns dos principais problemas que afetam a execução da atividade cultural na administração pública direta e indireta, partindo do princípio de que não será possível entender a dimensão das mudanças provocadas pela publicização sem o conhecimento da forma atual de gestão. Foram elencados quatro principais pontos de impasse na administração pública na área da cultura: 1) burocracia e legislação; 2) gestão e contratação de pessoas; 3) planejamento e continuidade das ações; e 4) recursos e execução orçamentária.

As experiências de publicização na área cultural são propriamente apresentadas ao leitor no capítulo 3, “A cultura das OSs e Oscips: conhecendo os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais”. Nele procuro construir um panorama da gestão pública não estatal no Brasil, de modo geral e na área da cultura, com exemplos em diversos estados. Também são avaliadas características, semelhanças e diferenças entre OS e Oscip, no campo legal e nas relações com o Estado.

O último capítulo, “Diálogos, discussões e silêncios: uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura”, é o espaço para a reflexão sobre a publicização na área da cultura, expondo suas vantagens e desvantagens no panorama atual.

Com a consciência de que esse é um fenômeno novo e ainda em transformação, não ofereço respostas conclusivas a todas as perguntas e dúvidas que cercam esse modelo de gestão. Ofereço tão somente algumas informações, impressões e opiniões acumuladas durante meu processo de curiosidade, descoberta e pesquisa. Ofereço também um primeiro passo e um convite para que mais gestores, pesquisadores e “intelectuais orgânicos da cultura” me acompanhem nesta jornada.



## I O ESPAÇO DA CULTURA: ENTRE O PÚBLICO E O ESTATAL

Muito embora a herança mais marcante deixada pelos anos 1990 na área de políticas culturais seja associada aos modelos de financiamento público e privado para a cultura, por meio das leis de incentivo fiscal e do marketing cultural, o final da década foi marcado também pelo surgimento de novos modelos de gestão pública e pelo crescimento das parcerias entre o público, o privado e a sociedade civil na área da cultura.

No final dos anos 1990, duas leis criaram novas figuras jurídicas: as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), por meio, respectivamente, das Leis Federais nº 9.637/98 e nº 9.790/99. Ambas estão relacionadas ao contexto da Reforma do Estado no Brasil e às alterações implementadas desde 1995 nas mais variadas áreas da administração pública. Essas leis ensejaram o fortalecimento das ações de parceria entre o governo e o chamado Terceiro Setor, criando um “espaço público não estatal” e dando origem a um modelo de gestão pública conhecido como publicização, contratualização ou simplesmente gestão pública não estatal.

O surgimento e o crescimento da publicização na área da cultura precisam ser compreendidos dentro de contextos políticos, sociais e culturais bastante específicos. Mais do que propor definições ou conceitos, este é o objetivo deste capítulo: contextualizar esse fenômeno, que tem ocupado um espaço cada vez maior na administração pública e ainda não foi devidamente explorado no campo de estudos de políticas públicas culturais no Brasil.

Entretanto, por estarmos caminhando por rumos novos e, para muitos, ainda desconhecidos, a definição de um termo, que estará bastante presente neste trabalho, se faz necessária: afinal, o que é exatamente a publicização? A publicização é um modelo de gestão de serviços e atividades públicas por meio de parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor. O modelo tomou força no Brasil a partir da Reforma do Estado, em 1995, e, como vimos, também é denominado “contratualização” ou “gestão pública não estatal”.

A publicização no Brasil é realizada por meio de parcerias dos governos federal, estadual e municipal com entidades do Terceiro Setor, nesse caso pessoas jurídicas sem fins lucrativos – na forma de associações, fundações ou institutos – que, cumprindo certos pré-requisitos, recebem uma qualificação ou titulação que lhes permite firmar parcerias com o Estado. Organização social ou organização da sociedade civil de interesse público são, portanto, títulos concedidos a entidades do Terceiro Setor, e não as próprias entidades em si.

Sendo assim qualificada, a entidade está habilitada a receber recursos públicos e administrar bens e equipamentos do Estado, que continua sendo responsável por planejamento, financiamento e controle da atividade, diferentemente das ações de privatização. O controle dessa parceria com o Terceiro Setor é feito por meio da celebração de um contrato de gestão, no caso das OSs, ou termo de parceria, no caso das Oscips, nos quais são explicitadas metas e atividades a ser realizadas de acordo com o serviço, programa ou equipamento gerido. A consecução dessas metas garante o recebimento do recurso e a prorrogação do contrato. O não cumprimento das metas ou irregularidades na gestão ocasionam a troca e até a desqualificação da entidade.

Para entender a publicização na área da cultura hoje, é necessário voltar a seu surgimento, no âmbito das ações da chamada Reforma do Estado.

### 1.1 - Olhando o Estado e o Terceiro Setor

Os contextos político, social e econômico em meados da década de 1990, fragilizados em decorrência da ainda recente democracia, impuseram ao Estado brasileiro a necessidade de construir-se e reformar-se simultaneamente, criando novas políticas e combatendo antigas deficiências. Assim, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, surge a Reforma do Estado, uma série de ações e políticas implementadas a partir de 1995 pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), acompanhando o movimento internacional da “nova gestão pública” e inspirada sobretudo no modelo britânico de contratualização por meio das chamadas *Quango's* (sigla inglesa para organizações semigovernamentais ou “quase não” governamentais). Não pretendemos contemplar neste tópico um histórico detalhado das relações entre Estado e Terceiro Setor, tema com vasta bibliografia, mas sim focar as transformações ocorridas a partir da Reforma do Estado no Brasil.

No Brasil, a Reforma do Estado tinha como meta a descentralização da gestão de serviços públicos em três vias: 1) transferência dentro de esferas do governo (municipalização); 2) transferência total da gestão de bens e serviços públicos (privatização), o que acabou resultando na criação de agências executivas (que também estão dentro das ações de contratualização com o Estado); e 3) outras modalidades de transferência de gestão, por meio de terceirização de serviços e implementação de parcerias com o Terceiro Setor (publicização). Nessa última via foi criado o Programa Nacional de Publicização.

Assim, um dos principais objetivos da Reforma era o incentivo às parcerias para gestão de serviços públicos, entre eles o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e a preservação do meio ambiente, a saúde, a ação social, a agropecuária, o desporto e, finalmente, a cultura. Esses setores passíveis de publicização são considerados áreas não exclusivas do Estado, ou seja, incluem atividades que não envolvem a prática de poder (a exemplo da segurança pública) e que prescindem de um gerenciamento exclusivo por parte do Estado, mas que devem continuar a ser subsidiadas, mesmo que parcialmente, por ele.

Segundo Boaventura Souza Santos (2005 apud VIOLIN, 2006, p. 31), o movimento de Reforma do Estado, pelo qual passaram diversos países entre as décadas de 1980 e 1990, pode ser caracterizado em duas fases. A primeira é a do Estado mínimo, em que prevalece a visão de cunho neoliberal extremista de que o “Estado é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário ao funcionamento de mercado” (VIOLIN, 2006, p. 31). A segunda fase tem como base os seguintes pilares: a reforma do sistema jurídico e o papel do chamado Terceiro Setor. Essas fases não obedecem a nenhum princípio causal ou mesmo linear, podendo assim existir diferentes tipos e graus de Reforma do Estado, a depender da especificidade de cada país. No caso do Brasil, podemos dizer que a Reforma apresentou, concomitantemente, um pouco das duas fases mencionadas por Boaventura.

Passados mais de 15 anos desde as primeiras ações da Reforma do Estado no Brasil e da criação do Mare, em 1995, mais do que em âmbito federal, a gestão pública não estatal teve um acentuado desenvolvimento no nível estadual. Abrúcio e Gaetani, relatores do Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad), em 2006, explicam a expansão da publicização nos estados brasileiros por meio de três fatores principais, chamados de “vetores impulsionadores das reformas”, ou seja, as principais modificações políticas em âmbito estadual nas últimas décadas que acarretaram inovações na administração pública. São elas: a) o maior poder e autonomia dos estados a partir da redemocratização; b) o crescimento da municipalização (fortalecimento dos municípios); e c) o modelo brasileiro de federalismo compartimentalizado (o que dificulta o entrelaçamento e o compartilhamento de tarefas e funções entre os níveis de governo em diversas áreas sociais).

Além da existência desses “vetores impulsionadores das reformas” em âmbito estadual, é preciso entender a implementação da gestão pública não estatal nos estados de uma forma integrada, e não apenas como uma simples cópia das ações de Reforma do Estado

em âmbito federal. A publicização faz parte do processo de modernização da gestão que vários estados sofreram no final dos anos 1990, que inclui outras mudanças, tais como: criação de centros de atendimento integrado ao cidadão; incentivo ao governo eletrônico; modernização das compras governamentais; e criação da carreira de gestores. Acrescentamos a esses ainda outro fator, referente ao crescimento e fortalecimento das entidades do chamado Terceiro Setor e às modificações na sua forma de relacionamento com o Estado.

Por Terceiro Setor compreende-se “um universo de organizações com duas características básicas: serem privadas e não terem fins lucrativos” (SABADIA, 2001, p. 30). O termo ainda não é utilizado de maneira consensual, sendo também criticado por sua caracterização vaga e incapaz de diferenciar os diversos atores que o compõem.

O termo “Terceiro Setor” é uma conceituação que antes confunde do que esclarece, pois mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios, pois integrariam o setor as ONGs, organizações sem fins lucrativos – OSFL, as organizações da sociedade civil – OSC, as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, as associações profissionais ou categoriais, os clubes, as instituições culturais, as instituições religiosas [...] (VIOLIN, 2006, p. 129).

Surgidas no Brasil ainda durante a década de 1970, as ONGs se propunham a suprir lacunas não preenchidas pelo Estado (ou, na definição de Thomas R. Dye<sup>1</sup>, atuando naquilo que o Estado escolhia *não* atuar), muitas vezes por meio de voluntariado nas áreas

1 “Public policy is whatever governments do choose to do or not to do. Note that we are focusing not only on government action, but also on government inaction, that is, what government chooses not to do. We contend that government inaction can have just as great impact on society as government action.” (DYE, 1984, p. 4).

“Política pública é qualquer coisa que o governo escolhe ou não fazer. Notem que estamos focando não apenas a ação governamental, mas também a ‘não ação’, isto é, aquilo que o governo escolhe *não* fazer. Consideramos que a ‘não ação’ governamental pode ter tanto impacto na sociedade quanto a ação governamental.” (DYE, 1984, p. 4). (Tradução nossa.)

de assistência social, cidadania, educação e cultura. Com sua proliferação durante as décadas seguintes e o papel cada vez mais expressivo ocupado por essas organizações, coube ao Estado criar mecanismos de diálogo e apoio a essas instituições que exerciam uma função de complementação, quando não substituição, das ações governamentais.

Embora controverso, o termo será utilizado neste trabalho por ser ainda o mais comum entre os estudiosos do tema. Luiz Carlos Mendes enxerga três formas de aproximação entre o Estado e o Terceiro Setor:

A confrontação, a complementaridade e a substituição. Admitindo que a fase de confrontação, predominante no período da ditadura militar, não é hoje desejada e priorizada por qualquer das partes, é preciso examinar as outras duas modalidades. A complementaridade entre o *Terceiro Setor* e o Estado é reconhecida, nos países democráticos, como a outra grande via de criação de um espaço público não estatal, onde a parceria pressupõe a soma de esforços, identificados os limites e possibilidades dos parceiros. A substituição, por sua vez, assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não exclusivas do Estado (MENDES, 1999, p. 16).

Podemos dizer, em uma visão geral, que a atuação do Terceiro Setor no Brasil encontra-se entre a complementaridade e a substituição, comprovadas, por exemplo, pelo crescimento expressivo do volume de recursos públicos da União transferidos para organizações não governamentais (ONGs) na última década, mediante convênios, termos de parceria e outros instrumentos similares.

No exercício de 2008, o Governo Federal contabilizou um montante de 3 (três) bilhões de reais transferidos para as organizações não governamentais, mediante convênio, termos de parceria e outros instrumentos congêneres. Por seu turno, apenas a renúncia

cia previdenciária prevista na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2009 alcançou a cifra de 5 bilhões e oitocentos milhões de reais. A renúncia fiscal decorrente das isenções concedidas a essas entidades está estimada em 9 bilhões e novecentos milhões de reais. Portanto, sob a forma de renúncias, as entidades privadas sem fins lucrativos, especialmente as filantrópicas, recebem do Estado Brasileiro montante anual superior a 16 bilhões de reais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, p. 107-108).

Não apenas a expansão do Terceiro Setor, mas, sobretudo, a necessidade vinda do próprio Estado são as principais justificativas para esse crescimento tão acentuado, como apontam Aldino Graef e Valéria Salgado (2009):

A expansão das parcerias entre Poder Público e as entidades civis sem fins lucrativos, ocorridas nos últimos anos, decorre da grande expansão das organizações da sociedade civil a partir da redemocratização do país, mas, também, em grande parte, pelas dificuldades encontradas pelos governos na prestação direta de serviços públicos, decorrentes da rigidez da estrutura normativa da Administração Pública, que conta com um regime único de pessoal e de compras e contratações, além de formas de gerenciamento iguais para todo seu conjunto de órgãos e entidades, independentemente das competências que cada um exerce – se de direção e coordenação central ou de natureza meramente burocrática ou se atividade de prestação direta de serviços essenciais à população, inflexível à necessidade que essa última tem de ter agilidade e flexibilidade em sua atuação. Além disso, a ausência de políticas de gestão de pessoal adequadas, seja no que se refere à remuneração, incentivos, ou à capacitação profissional, não raras vezes impacta negativamente na qualidade dos serviços prestados, notadamente nos setores de saúde e da educação pública [...] (GRAEF; SALGADO, 2009, p. 16).

Essa necessidade do próprio Estado de formas mais eficientes de gestão é também um dos principais motivos para o surgimento e o crescimento das estratégias de publicização que estudaremos a seguir.

Além desses pontos, a grande questão que deu origem à Reforma do Estado foi a necessidade de repensar os limites entre aquilo que deve ser puramente público – no sentido de mantido e executado exclusivamente pelo poder público –, o que pode ser promovido exclusivamente pelo mercado ou pela sociedade organizada e, principalmente, o que pode ser promovido por meio de parcerias entre as partes.

Essas questões estavam também em sintonia com o universo do pensamento e da formulação das políticas públicas culturais, refletindo os diversos posicionamentos do Estado em relação ao financiamento e à gestão da cultura. A grande pergunta da Reforma encontrava então seu eco no campo das políticas culturais: qual deve ser o papel do Estado na área cultural? Antes de contextualizar a relação entre Estado e cultura, vamos analisar um pouco a conformação geral do campo cultural e sua organização no Brasil.

## 1.2 - Olhando a cultura

Partimos do princípio de que, para compreender os impactos da gestão pública não estatal na área cultural, é preciso compreender a organização da cultura, seu funcionamento e suas principais características enquanto campo social no Brasil, pois estes são fatores que interferem diretamente na sua relação com a administração pública. Não é objetivo deste tópico adentrar em questões referentes à definição da cultura. Interessamos explorá-la enquanto campo social, abordando suas características, atores, processos e transformações, ou a própria “organização da cultura”, definida por Teixeira Coelho como:

Complexo de relações formais e informais que regem o sistema de produção cultural. Envolve instituições culturais, formações culturais, movimentos ou escolas, criadores individualmente considerados, receptores da cultura, normas jurídicas, organismos econômicos, instituições de ensino e pesquisa, corpos doutri-

nários etc., o que tem por consequência uma multiplicidade de abordagens diferentes do fenômeno cultural, de modo amplo, e da política cultural, de modo específico (COELHO, 1997, p. 283).

Entretanto, é importante registrar que a abordagem do termo “cultura” ao longo deste livro tende a aproximar-se mais da sua *dimensão sociológica*, enquanto “produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão” (BOTELHO, 2001, p. 76). A preferência pela dimensão sociológica, que compreende a cultura enquanto um sistema organizado socialmente, diferentemente da dimensão antropológica – que compreende a cultura enquanto costumes, tradições e modos de vida, é justificada também pelo histórico das políticas do Estado brasileiro relativas à área cultural, o qual apenas recentemente passou a enxergar as manifestações culturais para além de seu âmbito estritamente artístico. Antes de abordarmos a relação do Estado com a cultura atualmente no Brasil, vamos analisar algumas das características gerais e específicas da organização do campo cultural e de seus atores.

A organização da cultura nos dias de hoje é resultado do processo de autonomização do campo cultural, ou seja, sua afirmação enquanto campo social legitimado, conforme explica Albino Rubim:

Com a modernidade temos a autonomização (relativa, é claro) do campo cultural em relação a outros domínios societários, notadamente a religião e a política. Tal autonomização – que não deve ser confundida com isolamento, nem com desarticulação ou desconexão com o social – implica na constituição da cultura enquanto campo singular, o qual articula e inaugura: instituições, profissões, atores, práticas, teorias, linguagens, símbolos, ideários, valores, interesses, tensões e conflitos, como sempre assinalou Pierre Bourdieu em seus textos acerca da cultura. [...] A partir desse momento e movimento, a cultura passa a ser nomeada e percebida como esfera social determinada que pode ser estudada em sua singularidade (RUBIM In: NUSSBAUMER (Org.), 2008, p. 141).



Segundo Bourdieu (1970), em seu livro *A Economia das Trocas Simbólicas*, essa autonomização foi acompanhada e potencializada por outras três importantes transformações: a) a constituição de um público de consumidores virtuais cada vez mais extenso, ou seja, a diversificação do público consumidor e o crescimento de seu poder e influência sobre a produção cultural; b) a constituição de um corpo cada vez mais numeroso e diferenciado de produtores e empresários de bens simbólicos, com destaque para a profissionalização desses agentes, fator importante para a consolidação do campo cultural; e c) a multiplicação e a diversificação das instâncias de consagração e de difusão, competindo pela legitimidade cultural.

Rubim elenca ainda alguns processos sociais que contribuem para a consolidação e a alteração do campo cultural. Entre os principais, destacamos os movimentos de *politização da cultura* (relacionada à já mencionada autonomização do campo cultural, passando a ter legitimidade política e social), a *mercantilização da cultura* (associada ao desenvolvimento do capitalismo e da chamada “indústria cultural”) e a *tecnologização da cultura* (associada ao desenvolvimento da própria indústria cultural e da tecnologia da informação).

Compreender as dimensões políticas e econômicas da cultura, bem como as transformações trazidas pelas novas tecnologias, é essencial para entender a conformação do campo cultural hoje. É também essencial compreender os papéis e a atuação do que Gisele Nussbaumer (2000) chama de “atores sociais do mercado da cultura”. A autora acrescenta aos quatro elementos do sistema cultural (artistas, público, patrocinadores e mídia) os “agentes culturais”, como intermediadores/reguladores das relações entre artistas, patrocinadores e mídia (citando como exemplo os marchands do mercado das artes visuais ou os gestores de marketing cultural privado). Acrescentamos ainda ao rol dos agentes os gestores culturais, profissionais cujo papel, seja nas instituições culturais públicas ou privadas, é cada vez mais central e cuja importância acerca da especialização, teórica ou prática, desperta cada vez mais atenção.

A atuação de todos esses atores está vinculada a um processo histórico de consolidação do campo cultural, com características bastante distintas nos diferentes países. Essas características também podem guardar muitas semelhanças, em especial em relação à sua “debilidade”, como bem define o teórico espanhol D. Xavier Fina Ribó (2000), em sua análise sobre a sociedade civil no setor cultural na Espanha. Para caracterizar em linhas gerais a “organização da cultura” no Brasil, utilizaremos alguns dos tópicos da análise de Ribó sobre o setor cultural espanhol, em busca de aproximações dentro de nosso contexto.

Essas aproximações dizem respeito à relação histórica de dependência do financiamento da cultura em relação ao Estado; à relação de desconfiança que alguns setores culturais mantêm com o mercado; à existência de diversos setores culturais e de diferenças entre eles; à relação de desequilíbrio regional no financiamento à cultura no território nacional; e, por fim, à recente e ainda frágil profissionalização e representatividade do setor cultural.

### 1.3 - Breve panorama da organização da cultura no Brasil

#### 1.3.1 - DEPENDÊNCIA DO ESTADO

Historicamente, o financiamento de grande parte da produção e da difusão artística no Brasil esteve vinculado à ação estatal (BOTELHO, 2007; CALABRE, 2007), seja por meio da atuação de instituições culturais públicas, subvenções e apoios a instituições privadas, patrocínio direto a projetos (muitas vezes pelo conhecido “apoio de balcão”) ou, mais recentemente, por meio de isenções fiscais, leis de incentivo, fundos estatais de cultura ou lançamento de editais específicos para os setores artísticos. No que toca à dependência do setor cultural em relação ao Estado, o panorama brasileiro é bem semelhante ao espanhol, de acordo com a descrição de Ribó:

Con la excepción de las industrias culturales (y no todas) los sectores de la cultura dependen, en un sentido u otro, del Estado. El Estado es el principal contratador, el Estado subvenciona, el Estado organiza buena parte de las exposiciones, el Estado tiene los museos que pueden comprar obra, el Estado tiene las bibliotecas, etc. No obstante, este protagonismo no va acompañado de un papel legitimador; es un protagonista en tanto que está presente, no porque establezca unas reglas del juego [...] (RIBÓ, 2000, p. 21)<sup>2</sup>.

2 “Com exceção das indústrias culturais (e não todas), os setores da cultura dependem, em um sentido ou outro, do Estado. O Estado é o principal contratante, o Estado subvenciona, o Estado organiza boa parte das exposições, o Estado tem os museus que podem comprar obras, o Estado tem as bibliotecas etc. Não obstante, este protagonismo não é acompanhado de um papel legitimador, é um protagonista pelo quanto que está presente, não porque estabeleça as regras do jogo.”

Obviamente, a dependência do Estado não é uma característica aplicável a todos os setores ou atividades culturais brasileiros. Como exceção acrescentaríamos, além das indústrias culturais (e não todas), segmentos da produção cultural independente, sobretudo do meio musical, e também a grande maioria das manifestações da cultura popular ou tradicional, que prescindem desde sua origem do apoio ou fomento estatal.

Fato é que essa dependência estatal, mesmo que minimizada após o surgimento e o incremento da participação do setor privado, seja pelo marketing cultural ou pelo patrocínio direto de empresas, é responsável por algumas “sequelas” na relação entre sociedade civil e Estado no campo cultural, cujo efeito pode ser caracterizado por uma “desresponsabilização” da sociedade e, na definição de Ribó, por “uma paradoxal relação de alta dependência e alta desconfiança” entre a sociedade e o Estado:

No obstante, hay una tendencia general a delegar toda esa responsabilidad en el Estado (en su sentido más amplio, que incluye los distintos niveles de la Administración) sin acompañar la infinita reivindicación de derechos con una asunción de deberes cívicos y colectivos. Esta desresponsabilización, esta delegación, tiene como consecuencia que se establezca con el Estado una paradójica relación de alta dependencia y alta desconfianza: lo esperamos todo sin ninguna esperanza (RIBÓ, op. cit., p. 21)<sup>3</sup>.

Ribó faz ainda uma interessante reflexão, caracterizando a dependência do setor artístico ao Estado também como um movimento de dupla dependência (*dobles cautividad*) entre as políticas culturais e a produção cultural predominante. Ou seja, as próprias políticas culturais acabam sendo norteadas pela produção cultural predominante, resultando em políticas mais focadas nas necessidades dos artistas do que nas dos cidadãos.

3 “Não obstante, há uma tendência geral em delegar toda essa responsabilidade ao Estado (no seu sentido mais amplo, que inclui níveis distintos da Administração) sem que a infinita reivindicação de direitos seja acompanhada por um crescimento dos deveres cívicos e coletivos. Esta desresponsabilização, essa delegação, tem como consequência que se estabeleça com o Estado uma paradoxal relação de alta dependência e alta desconfiança: esperamos tudo sem nenhuma esperança.”

Las políticas culturales responden en exceso a la lógica profesional. En muchas ocasiones, no parecen responder al interés general o a las necesidades de la ciudadanía, sino a dar satisfacción a las demandas y reivindicaciones de los profesionales (sector artístico) (RIBÓ, op. cit., p. 25)<sup>4</sup>.

### 1.3.2 - RELAÇÃO COM O MERCADO

Em uma lógica complementar à do tópico acima, notamos que, de forma geral, boa parte dos segmentos artísticos alimenta uma relação ainda pouco esclarecida ou mesmo antagônica com o mercado. Embora a demanda por financiamento seja constante e crescente, a aproximação de alguns segmentos artísticos com o mercado é vista com desconfiança e resistência, guardando temores sobre a mercantilização e consequente “deturpação” ou “desvirtuamento” da produção artística.

No contexto brasileiro, essa desconfiança natural foi fortalecida pela relação de dependência de diversos projetos, artistas e produtores culturais para com empresas patrocinadoras, decorrente também do fortalecimento da Lei Rouanet como principal mecanismo de financiamento de projetos culturais. O fato de a decisão de patrocínio estar concentrada nos setores de marketing de grandes empresas pode ocasionar uma interferência direta na proposta artística ou no formato do projeto cultural, colaborando muitas vezes para o aumento da resistência na relação entre cultura e mercado.

A relação com o mercado tem também outro viés, já citado no tópico anterior. Existem setores culturais e segmentos artísticos, vinculados em sua maioria à indústria cultural e ao entretenimento, nos quais a aproximação com o mercado é fator essencial, gerando, na maioria dos casos, autonomia e profissionalização para os agentes envolvidos. Nesses setores, a relação entre cultura e mercado é desejada e, no caso do setor de entretenimento, é quase “simbiótica”, dependendo deste para sua realização.

4 “As políticas culturais respondem em excesso à lógica profissional. Em muitas ocasiões, não parecem responder ao interesse geral ou às necessidades da cidadania, e sim dar satisfações às demandas e reivindicações dos profissionais (setor artístico).”

### 1.3.3 - DIFERENÇAS ENTRE SETORES CULTURAIS

Não é possível falar do campo cultural, e mais especificamente do campo artístico, como uma formação única. Existem inúmeras distinções dentro da própria atividade artística e elas são determinantes para a compreensão da cultura enquanto campo social. Existem diversas áreas ou linguagens artísticas, que se distinguem inicialmente por sua classificação (artes visuais, música, teatro, dança etc.), e mesmo dentro das linguagens temos diferenciações profundas, seja por suas origens, seja por suas tendências estéticas, públicos e formas de relacionamento com o mercado, Estado e mídia. Como exemplo, não podemos pensar no teatro amador ou de rua e no teatro profissional da mesma forma, pois ambos possuem características bastante distintas, mesmo fazendo parte do mesmo setor artístico: o teatro. No que toca ao relacionamento das diversas linguagens com o Estado, Ribó faz a diferenciação entre setores mais ou menos estruturados, também do ponto de vista do desenvolvimento econômico:

Es importante destacar el hecho de que los sectores más estructurados, con mayor capital social y con una relación más madura con la Administración son los sectores más desarrollados desde una perspectiva económica e productiva. [...] Por otro lado, hay sectores culturales protagonizados prácticamente de una forma exclusiva por creadores y artistas. Los derechos son consecuencia de su propia condición de creadores y su relación con el Estado es exclusivamente reivindicativa. En ello encontramos un círculo perverso: su debilidad como sector les impide de desarrollar unas estructuras de relación sólidas, y esta ausencia de solidez en sus estructuras de relación es una de las causas que explican la debilidad del sector (RIBÓ, op. cit., p. 23)<sup>5</sup>.

5 “É importante destacar o fato de que os setores mais estruturados, com maior capital social e com uma relação mais madura com a Administração, são os setores mais desenvolvidos de uma perspectiva econômica e produtiva. [...] Por outro lado, há setores culturais protagonizados praticamente de forma exclusiva por criadores e artistas. Os direitos são consequência de sua própria condição de criadores e sua relação com o Estado é exclusivamente reivindicativa. Por isso encontramos um círculo perverso: sua debilidade como setor lhes impede de desenvolver estruturas de relação sólidas, e esta ausência de solidez em suas estruturas de relação é uma das causas que explicam a debilidade do setor”.

A diversidade de setores culturais, suas diferentes formas de organização, demandas e estágios de desenvolvimento constituem um desafio às políticas culturais públicas, que deveriam contemplar todos os segmentos, mas que na prática se concentram no atendimento às demandas mais urgentes ou visíveis da cultura. Além disso, o surgimento de novas áreas, segmentos e manifestações culturais, sobretudo no ambiente das grandes cidades, traz à tona novas demandas de legitimação, reconhecimento e atenção por parte do Estado.

À medida que a sociedade brasileira se torna mais complexa, mais diferenciadas e múltiplas passam a ser as demandas que o Estado recebe em relação a apoio e patrocínio, ou no mínimo, por reconhecimento e legitimidade para determinadas manifestações culturais [ALBUQUERQUE, Jr. In: RUBIM (Org.), 2008, p. 66].

Por fim, cabe destacar também que o público e a mídia enfrentam ainda hoje certa dificuldade em lidar com a diversidade e as inovações do campo cultural e em superar conceitos como os de “cultura erudita” ou de “cultura de massa”, que hoje, como destaca Nussbaumer (op. cit., p. 21), não são mais suficientes para dar conta do atual estado da cultura.

### 1.3.4 - DESEQUILÍBRIO REGIONAL

No contexto espanhol, Ribó destaca a desigualdade dos setores culturais com base em sua localização territorial na Espanha, com visível concentração de atenção (por parte do poder público e da mídia), e na representação organizada dos segmentos artísticos nas grandes metrópoles, em detrimento da zona rural. As metrópoles são campo de maior protagonismo e articulação da sociedade civil e são o local de maior atenção das políticas culturais, por concentrar grande parte da produção artística legitimada. No Brasil, podemos dizer que, em âmbito estadual, a dicotomia está localizada fortemente entre as capitais e o interior dos estados, e na esfera nacional, entre as regiões Sul/Sudeste e as demais. A concentração não apenas gira em torno de atenção do poder público e da mídia ou de organização dos segmentos culturais, mas também da distribuição de renda, que é bastante desigual entre eles.

O debate iniciado em 2009 sobre a Reforma da Lei Rouanet trouxe dados bastante sintomáticos sobre a distribuição do patrocínio por meio de isenção fiscal no Brasil. Dados do Ministério da Cultura mostram que, em 2007, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% de toda a verba captada para projetos culturais. O Centro-Oeste ficou com 11%, o Nordeste com 6% e o Norte apenas com 3%<sup>6</sup>.

### 1.3.5 - PROFISSIONALIZAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DO SETOR CULTURAL

Outro ponto que merece destaque no contexto brasileiro diz respeito à profissionalização e à especialização do setor cultural, tanto no que toca às áreas artísticas quanto em relação ao campo da gestão. Apesar de sua expressiva produção cultural, o país ainda é carente de instituições de formação artística, em nível técnico e superior, e as existentes estão concentradas majoritariamente nas capitais e nas grandes cidades. A profissionalização de produtores e gestores culturais é ainda mais recente, escassa e calcada sobretudo na experiência prática dos agentes envolvidos, no âmbito seja de instituições públicas ou privadas. Não apenas no Brasil, o próprio reconhecimento da existência e da necessidade de capacitação de profissionais dedicados à gestão da cultura é bastante recente e ainda passa por impasses de definição conceitual.

La gestión cultural es una profesión que se ha desarrollado a partir de la práctica real y se ha ido concretando con el tiempo y los acontecimientos. No es, por tanto, el resultado de un planteamiento teórico elaborado en alguna institución formativa, generadora o receptora de programas culturales. Es evidente que una nueva forma de intervención en cultura ha creado la necesidad de nuevos profesionales. Por tanto, en la medida en que se avanza, se hace cada vez más necesario definir qué es la

6 Dados extraídos do documento intitulado Nova Lei de Fomento à Cultura, usado para a divulgação da proposta de reformulação da Lei Rouanet. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/files/2009/03/novaleidefomentoacultura.pdf>. Acesso em: 19 maio 2009.

gestión cultural y qué se entiende por gestor/a cultural (ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LA GESTIÓN CULTURAL DE CATALUNYA, apud. CUNHA, 2007, p. 146)<sup>7</sup>.

Em relação aos segmentos artísticos, é preciso ainda falar de profissionalização no âmbito não apenas da formação, mas também de organização e maturidade das relações com o Estado, o mercado e o público. Experiências de associativismo, por meio de órgãos de classe ou cooperativas, são recentes ou mesmo ainda inexistentes em muitos segmentos culturais, variando bastante também entre as regiões do país. A Cooperativa Paulista de Teatro, fundada em 1979, é um dos principais exemplos de associativismo na área cultural no Brasil, contando em 2010 com 892 núcleos e 3.066 associados. Além de possibilitar que os artistas cooperados tenham à disposição uma empresa estruturada, regular e legítima, a cooperativa luta por benefícios para a área teatral perante os governos municipal e estadual. Experiências como essa têm se mostrado benéficas, tanto para o segmento artístico quanto para seus interlocutores, como descreve Ribó (op. cit.) ao analisar o contexto espanhol:

En el sector cultural, el desarrollo de este tipo de asociaciones ha sido uno de los factores de cambio más importantes de los últimos años. [...] Esto se ha producido con un doble objetivo: garantizar su representatividad y facilitar la interlocución con los poderes públicos. En este sentido, los propios poderes públicos han jugado un papel importante, han forzado la estructuración del sector, la unión de los distintos interlocutores. A ello hay que unir el crecimiento de los colectivos y el desarrollo de pautas de interacción entre sí y con el Estado. Este signo de madurez, es una condición previa y fundamental para establecer lo que

7 "A gestão cultural é uma profissão que se desenvolveu a partir da prática real e foi se concretizando com o tempo e os acontecimentos. Não é, portanto, o resultado de um planejamento teórico elaborado em alguma instituição de formação, geradora ou receptora de programas culturais. É evidente que uma nova forma de intervenção na cultura criou a necessidade de novos profissionais. Portanto, na medida em que se avança, se faz cada vez mais necessário definir o que é a gestão cultural e o que se entende por gestor(a) cultural!"

constituye el gran reto del sector: unas reglas de juego claras y precisas (RIBÓ, op. cit., p. 24)<sup>8</sup>.

A organização dos diversos setores artísticos no Brasil vem sendo potencializada também pela abertura da administração pública à participação da sociedade nos processos de planejamento e por meio de iniciativas como as Conferências Setoriais, Estaduais e Nacional de Cultura. Essas iniciativas contribuem, mesmo que a médio ou longo prazo, para uma mudança de postura por parte do setor cultural, substituindo a posição ora contestadora, ora passiva, por uma participação propositiva.

#### 1.4 - Olhando a cultura dentro do Estado

Encerrando este capítulo, apresentamos um breve diagnóstico da atuação do Estado na área cultural no Brasil. Essa análise foi realizada com base nos dados da edição 2009 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE. Contamos também com informações disponíveis no livro *Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais*, lançado pelo Ministério da Cultura (MinC) em 2009, em parceria com o IBGE (com dados do Munic 2006), o Ipea e outras fontes, sobre consumo e demanda de produtos culturais, dados sobre financiamento privado e gestão pública da cultura.

Os dados relativos à gestão pública da cultura serão foco deste tópico, que foi organizado com base em dois eixos centrais: institucionalização (tomando como indicadores a existência de órgãos públicos de cultura – secretarias, fundações culturais e conselhos – e documentos, como planos estaduais e municipais de cultura etc.)

8 “No setor cultural, o desenvolvimento desse tipo de associações tem sido um dos fatores de mudança mais importante dos últimos anos. [...] Isso foi produzido com um duplo objetivo: garantir sua representatividade e facilitar a interlocução com os poderes públicos. Neste sentido, os próprios poderes públicos têm representado um papel importante, têm forçado a estruturação do setor, a união dos distintos interlocutores. Para isso temos de unir o crescimento dos coletivos e o desenvolvimento de pautas de interação entre si e com o Estado. Este sinal de maturidade é uma condição prévia e fundamental para estabelecer o que constitui o grande desafio do setor: regras de jogo claras e precisas”.

e legislação e financiamento (tendo como indicador a existência de leis relativas ao patrimônio cultural e ao fomento e incentivo à cultura, por meio de fundos estaduais e municipais de cultura etc.).

As informações obtidas nessas pesquisas proporcionam um retrato do campo cultural recente no Brasil e são resultado de um processo de décadas de institucionalização da cultura nos níveis federal, estadual e municipal. Portanto, antes de partirmos para o panorama atual, convém contextualizar brevemente a atuação do Estado brasileiro na área cultural, em consonância com Isaura Botelho (2008), que cita três principais momentos para a cultura: as décadas de 1930, 1970 e 2000.

A década de 1930, durante o governo Vargas, foi marcada pelo forte movimento de institucionalização da cultura, a partir da criação de instituições como: o Serviço de Radiodifusão Educativa e o Instituto Nacional do Cinema Educativo, ambos em 1936; o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) – atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) –, o Serviço Nacional do Teatro e o Instituto Nacional do Livro, todos em 1937; e o Conselho Nacional de Cultura, em 1938.

Já a década de 1970 “foi o segundo momento importante do ponto de vista da organização institucional no Brasil, quando houve uma grande reformulação do quadro existente até então, e, mais uma vez, instituições foram criadas para atender às novas necessidades do período” (BOTELHO, op. cit., p. 118). Destacamos nesse período: a criação da Política Nacional de Cultura (PNC), em 1975, documento sistematizado pelo Conselho Federal de Cultura; a promulgação da chamada Lei dos Artistas, nº 6.533, de 24 de maio de 1978, bem como de seu respectivo decreto, nº 82.385, de 5 de outubro de 1978, que regulamentam as profissões de artista e de técnico em espetáculos de diversões; e a criação de instituições como a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), ambas em 1975. Foram criados também o Conselho Nacional do Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (Concine). A importância dos anos 1970 para a institucionalização da cultura teve reflexo sem âmbito estadual e foi determinante para a criação do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, como ressalta Lia Calabre:

O processo de institucionalização do campo da cultura dentro das áreas de atuação do governo ocorrido na década de 70 não ficou restrito ao nível federal. Nesse mesmo período, o número de secretarias de cultura e de conselhos de cultura de estados e municípios também cresceu. Em 1976, ocorreu o primeiro encontro de Secretários Estaduais de Cultura, dando origem a um fórum de discussão que se mantém ativo e que muito contribuiu para reforçar a ideia de criação de um ministério independente [CALABRE In: RUBIM (Org.), 2008, p. 92].

Para Botelho, o terceiro momento marcante para a política cultural pública no Brasil se inicia no ano de 2003, com o fortalecimento da atuação do MinC sob a gestão do ex-ministro Gilberto Gil, no governo Lula. Os anos anteriores, desde a criação do MinC, em 1985, foram bastante instáveis em nível federal, culminando com a dissolução do ministério e a criação de uma Secretaria da Presidência, em 1990, durante o governo Collor. A volta ao status de ministério, em 1992, foi sucedida de tentativas de fortalecimento do órgão durante o governo Fernando Henrique Cardoso, calcado especialmente na figura do incentivo fiscal, gerando um esvaziamento do papel do MinC em outras esferas das políticas públicas de cultura que não relativas ao financiamento. Isso justifica, para a autora, a importância desse momento, de “retomada” da real função ministerial:

Somente em 2003, depois de tantas idas e vindas ao longo desses anos, o Ministério da Cultura deu início a um intenso processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural. Nesse sentido, houve um grande investimento no sentido de recuperação de seu orçamento e a discussão de mecanismos que possibilitassem uma melhor distribuição de seus poucos recursos do ponto de vista do equilíbrio regional voltou a ser uma preocupação (BOTELHO, op. cit., p. 127-128).

Destacamos ainda, na atuação do MinC, desde 2003, a adoção de um conceito mais abrangente – ou antropológico – de cultura, incluindo segmentos, agentes e públicos até então nunca contemplados por políticas públicas, em especial por meio da criação da Secretaria de Identidade e da Diversidade e de ações dirigidas às comunidades quilombolas, indígenas, ciganas e às culturas populares. Assim, após esse sucinto panorama, vamos agora à análise do panorama cultural brasileiro com os dados do IBGE e do MinC analisados em dois eixos centrais: 1) institucionalização; e 2) legislação e financiamento.

#### 1.4.1 - INSTITUCIONALIZAÇÃO

Um dos grandes méritos da publicação do MinC *Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais* é fornecer informações sobre o estado geral da cultura enquanto área de atuação do poder público em âmbito regional e municipal, com base nos dados coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, de 2006. Porém, com a publicação da Munic 2009, algumas informações da publicação do MinC mostraram-se já defasadas. Uma vez que alguns dos indicadores e cruzamentos disponíveis no *Cultura em Números* não foram contemplados na Munic 2009, utilizamos ainda algumas informações da publicação do MinC como referência e base comparativa.

Tal qual os indicadores de institucionalização do setor cultural na esfera pública nos baseamos em dados sobre: órgãos gestores de cultura (existência e autonomia das secretarias de Cultura dos municípios); conselhos municipais de Cultura (existência, funções e composição); municípios com Planos e Políticas Municipais de Cultura; e adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura.

Em relação aos órgãos gestores de cultura nos municípios, a comparação entre os dados da Munic 2006 e da Munic 2009 mostra o crescimento da institucionalização da cultura entre as prefeituras no Brasil.

Segundo a pesquisa de 2009, dos 5.565 municípios brasileiros, 521 (9,36%) possuem secretaria municipal de Cultura exclusiva, mais do que o dobro registrado na edição anterior, quando foram contabilizados apenas 236 municípios (4,24%) com secreta-

ria de Cultura autônoma. Essa diferença representou queda em relação ao número de municípios nos quais a cultura está em pasta compartilhada com outros setores (educação, desporto, lazer etc.). Em 2006, 4.007 municípios (72%) mantinham a cultura em secretarias compartilhadas; em 2009, esse número passou para 3.948 cidades (70,94%). Houve queda também na quantidade de municípios nos quais a cultura ocupava um setor subordinado, normalmente na forma de uma coordenação, dentro de outra secretaria – em 2006 eram 699 (12,56%) e em 2009 foram registrados 511 (9,18%) –, e naqueles em que o órgão de cultura estava subordinado à própria chefia do Executivo – em 2006 eram 339 municípios (6,09%) e em 2009 foram registrados 297 (5,33%).

Há ainda cidades nas quais fundações públicas de cultura exercem a função de secretaria, cuja quantidade entre 2006 e 2009 também diminuiu: de 145 para 105 municípios (1,88%). Entretanto, as notícias não são tão positivas quanto parecem: a quantidade de municípios que não possuem nenhum órgão gestor na área cultural aumentou em três anos, passando de 136 em 2006 para 183 (3,28%) em 2009.

O Sudeste se destaca no número total de municípios com secretarias exclusivas de Cultura, com 205 cidades (o que corresponde a 12,14% do total de 1.688 municípios da região, quase o dobro do registrado em 2006, quando havia 107 municípios). A Região Nordeste também teve aumento bastante expressivo, passando de 67 prefeituras com secretaria exclusiva para 179, do total de 1.703 municípios da região.

Quanto aos estados, nem todas as unidades federativas possuem órgão gestor exclusivo de cultura, correspondendo a um total de 18 estados com secretaria autônoma. Os demais nove estados possuem secretarias compartilhadas com as áreas de educação, turismo e esporte. Essa situação já havia sido diagnosticada em 1998 pelo MinC e pela Fundação João Pinheiro, em um estudo sobre gastos públicos com cultura em nível estadual:

Observa-se que a estrutura institucional responsável pela gestão de atividades e projetos na área de cultura é bastante variável nos estados. É perceptível a tendência nos estados menores pela extinção de entidades da administração indireta e a conse-

quente redistribuição de suas funções em órgãos da estrutura da administração direta, bem como a convivência do setor cultural com outros setores, como desportos, educação e turismo, em uma mesma secretaria. Independentemente da estrutura adotada, registra-se nesse nível da administração pública uma diversificação da ação, em que diversas secretarias de estado interagem para a realização dos projetos e atividades culturais, bem como a presença, como órgãos da secretaria que cuida da cultura, dos denominados “equipamentos culturais” – arquivo público, biblioteca pública, centros culturais, galerias e cinemas de artes, museus, teatros, escolas de danças, orquestras sinfônicas e escolas de artes (MINISTÉRIO DA CULTURA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998, p. 35).

No que toca à existência e à atuação de conselhos municipais de Cultura, os dados das edições 2006 e 2009 da *Munic* também mostram um aumento. Em 2006, 948 municípios brasileiros (17,03%) possuíam conselhos municipais de Cultura. Em 2009, esse número passou para 1.372 (24,65%). Esses organismos são importantes instâncias representativas, que atuam de forma colaborativa e complementar às políticas culturais públicas, congregando membros do poder público e da sociedade civil, e possuem funções variadas e não exclusivas, podendo ser consultivos, normativos, deliberativos ou fiscalizadores. A partir de suas funções, os conselhos podem desempenhar diversas atividades, tais como: acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos; elaborar e aprovar planos de cultura; pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos culturais e fiscalizar as atividades do órgão gestor de cultura. A *Munic* 2009 mostra que o estado de Minas Gerais se destaca na quantidade de conselhos em atividade, com 492. Comparativamente, os estados de Roraima e Acre possuem, respectivamente, apenas um e dois.

Em relação aos dados sobre municípios com Política Municipal de Cultura ou Plano Municipal de Cultura, não encontramos informações na edição 2009 da pesquisa. Os dados de 2006, disponíveis na publicação *Cultura em Números*, mostravam que, embora a grande maioria dos municípios brasileiros ainda não contasse com uma secretaria exclusiva de Cultura, 57,94% (3.224) afirmaram possuir uma Política Municipal de Cul-

tura e 11,61% declararam a existência de um Plano Municipal de Cultura. A pesquisa do MinC contemplou também dados sobre a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Cultura, equivalente a 33,9% (1.886) do total, com destaque para os estados do Ceará (82,1%) e Mato Grosso do Sul (69,2%).

Apesar do elevado percentual de municípios que alegam possuir políticas ou planos de cultura, experiências de cooperação e associativismo intermunicipais ainda são escassas. Até 2009, 336 municípios brasileiros (6,03%) participavam de Consórcios Intermunicipais de Cultura, com destaque para Minas Gerais, com 54 consórcios intermunicipais. Esse número já apresenta um aumento em relação a 2006, quando foram contabilizadas apenas 127 cidades (2,3%) em todo o Brasil.

Esse diagnóstico, embora de caráter quantitativo, é de suma importância para a compreensão da situação atual de institucionalização da cultura em um país com as dimensões do Brasil, com o recente histórico de democratização e de compreensão da cultura enquanto direito e componente da cidadania. Tanto pelo histórico brasileiro quanto por serem as primeiras iniciativas de quantificação sobre a institucionalização da cultura em âmbito nacional, acreditamos que os dados acima devam ser lidos com otimismo. O incremento em alguns dados, como a quantidade de secretarias exclusivas de Cultura e conselhos municipais de Cultura, foi incentivado por avanços nas políticas culturais de alguns estados, a exemplo do Ceará (durante a gestão da ex-secretária de Cultura Cláudia Leitão, entre 2003 e 2006) e da Bahia (a partir da criação da Secretaria de Cultura, em 2007), cujas secretarias de Cultura comprometeram-se com o desenvolvimento cultural em escala estadual, estimulando a municipalização das políticas culturais, a criação de secretarias, conselhos e fundos municipais de Cultura.

#### 1.4.2 - LEGISLAÇÃO E FINANCIAMENTO

Na atuação do poder público na área cultural, os temas de legislação e financiamento estão bastante próximos, uma vez que grande parte das leis federal, estadual e municipal promulgadas com foco na área cultural refere-se à criação e ao disciplinamento de mecanismos de fomento à cultura (a exemplo das leis de incentivo fiscal ou dos fundos de cultura). Porém, como ressalta Francisco Cunha Filho (2000), embora consti-

tuam a maioria, as leis de fomento não são as únicas no campo cultural. Outros temas relativos à atividade cultural também são objeto de leis, a exemplo dos direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998) e da proteção do patrimônio artístico e histórico (Decreto-Lei nº 25/37, de 30 de novembro de 1937) e imaterial (Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000).

Acompanhando a tendência recente de ampliação do conceito de patrimônio cultural, incluindo sua dimensão imaterial, vários estados promulgaram leis próprias para reconhecimento de mestres da cultura tradicional ou popular (também chamados de Mestres das Artes, Patrimônio Vivo, Tesouros Vivos da Cultura, Mestre de Saberes e Fazeres). O primeiro a promulgar esse tipo de lei foi Pernambuco, em 2002, sendo seguido por outros, como Ceará, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte e Piauí. Segundo a Munic 2009, 1.618 municípios brasileiros possuem legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural (material e imaterial). Na pesquisa anterior, esse dado equivalia a 984 municípios, mostrando um aumento considerável.

Além dessas, que tratam especificamente de temas da cultura, existem outras leis e decretos que, por extensão, atingem a área cultural, a exemplo da legislação tributária federal (Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002), da lei que trata da normatização da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência a espaços públicos (Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000) e das próprias leis de criação das figuras jurídicas das OSs (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998) e das Oscips (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

Em relação ao fomento à cultura, a primeira lei brasileira de incentivos fiscais foi a Lei Sarney (Lei Federal nº 7.505), aprovada em 1986 e revogada em 1990 durante o governo Collor, juntamente com a extinção do MinC. Como resposta às pressões do setor artístico, o governo Collor acabou por sancionar a Lei nº 8.313/91, mais conhecida como Lei Rouanet, em substituição à Lei Sarney. Essa lei criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que recuperou e ampliou alguns mecanismos da Lei Sarney, estabelecendo os seguintes instrumentos de fomento a projetos culturais: Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), Fundo Nacional da Cultura (FNC) e o incentivo a projetos culturais (conhecido como mecenato). O ano de 2009 foi marcado por um amplo debate promovido pelo MinC com o intuito de colher propostas para a reformulação da Lei Rouanet. O novo projeto de lei prevê novas faixas de dedução fiscal e o fortalecimento do FNC.



Um dos objetivos da criação da Lei Rouanet era incentivar a criação de legislação de fomento também em âmbito estadual, estimulando a descentralização do apoio à cultura. Com base nos dados de um amplo estudo publicado em 2007 pelo Serviço Social da Indústria (Sesi) sobre a existência e o funcionamento das legislações estaduais de incentivo à cultura no Brasil, podemos ver o desenvolvimento do estímulo à cultura nos estados brasileiros. À época, apenas cinco estados (Amazonas, Roraima, Rondônia, Alagoas e Maranhão) não contavam com nenhum mecanismo de fomento à cultura, seja por meio de leis de incentivo fiscal, leis de fundo de cultura, programas ou sistemas de cultura. Ao total, 12 estados possuem leis próprias de incentivo fiscal à cultura e seis possuem leis de criação de fundos de cultura.

**Tabela 1:** Legislação estadual de incentivo à cultura no Brasil/Classificação – estados por categorias de A a F

Unidades da Federação	A	B	C	D	E	F
AC						
AM						
AP						
PA						
RO						
RR						
TO						
AL						
BA						
CE <sup>9</sup>						
MA						
PB						
PE						
PI						
RN						
SE						
ES						
MG						
RJ						
SP						
PR						
SC						
RS						
DF						
GO						
MT						
MS						

Tabela reproduzida da publicação *Estudos das Leis de Incentivo à Cultura*, editada pelo Serviço Social da Indústria (Sesi), 2007, p. 38

<sup>9</sup> Vale destacar que, à época do levantamento de dados feito pelo Sesi, o Ceará ainda não contava com seu Sistema Estadual de Cultura, aprovado no final de 2006 e atualmente vigente.

Sendo:

- (A) Estados em que não existem leis de incentivo, leis de fundo de incentivo à cultura nem sistemas de incentivo à cultura (INEXISTÊNCIA)
- (B) Estados em que existem apenas leis de incentivo (LEIS DE INCENTIVO)
- (C) Estados em que existem apenas leis de fundo (LEIS DE FUNDO)
- (D) Estados em que existem leis de incentivo, e o fundo é um artigo na lei de incentivo (PROGRAMA CULTURA)
- (E) Estados em que existe um sistema estadual de cultura (SISTEMA DE CULTURA)
- (F) Estados em que existe lei de incentivo à cultura vinculada a outros setores (CULTURA E OUTROS)

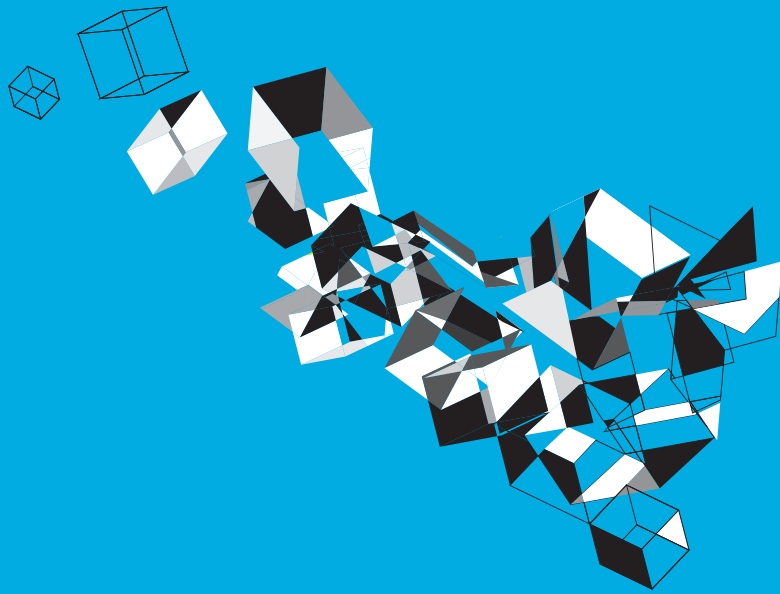
As leis de incentivo fiscal e de fundos de cultura foram replicadas também em nível municipal. Infelizmente, na Munic 2009 não foram localizados dados sobre a política municipal de fomento à cultura. Segundo os dados do *Cultura em Números*, em 2006, 5,57% municípios brasileiros (310) possuíam legislação municipal de fomento à cultura e 5,12% (285) possuíam Fundo Municipal de Cultura. A criação de legislações municipais, a exemplo da primeira delas, a Lei Mendonça, do município de São Paulo, foi considerada uma alternativa à extinção da Lei Sarney.

A criação de mecanismos de incentivo fiscal no âmbito municipal foi a solução encontrada para o fomento das atividades artístico-culturais. A Lei Mendonça (Lei nº 10.923/90), do município de São Paulo, regulamentada em 1991, constituiu medida pioneira que serviu de modelo para diversos municípios ao permitir a dedução do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS) para os contribuintes que aplicassem recursos na área cultural. Após a Lei Mendonça, surgiram leis municipais em diversas capitais brasileiras e outras cidades, bem como leis estaduais

de incentivo à cultura, as quais definem como instrumento de incentivo fiscal um percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Entretanto, em ambos os níveis, o processo de implantação das leis tem sido lento e, muitas vezes, seus resultados não correspondem às expectativas e demandas dos artistas e produtores culturais (SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA, 2007. p. 16-17).

A quantidade total de cidades com leis de incentivo e fundos municipais de cultura (595) ainda é pequena se comparada a outros dados registrados em 2006, como o número de municípios que alegam ter uma política estadual de cultura (3.224), e, mais ainda, se comparada aos municípios com recursos próprios destinados à cultura, que de acordo com os dados do MinC correspondia a 4.920, ou 88,44% do total. A discrepância entre esses dados reafirma a importância de uma análise qualitativa acerca do direcionamento e da efetividade das políticas públicas culturais em âmbito municipal, de forma a incentivar seu fortalecimento.

Todos os dados trazidos, apesar de ainda tímidos em alguns setores, confirmam a inclusão da cultura enquanto área de atuação do poder público no Brasil, em seus três níveis. Apesar da importância desses dados para uma visão geral da área cultural, sabemos que números, estatísticas e leis não constroem por si só o cotidiano da cultura e que os dados podem destoar da realidade. Cabe agora questionar como são implementadas as políticas públicas na área cultural e quais os principais problemas encontrados para sua execução dentro da administração pública, no capítulo 2. Assim poderemos compreender algumas das principais motivações para a implementação da publicização na área cultural no Brasil.



**II** O SENSO COMUM E A  
REALIDADE INCOMUM:  
INVESTIGANDO OS  
PROBLEMAS DA CULTURA NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para analisar as novas perspectivas de gestão pública não estatal na área da cultura, é necessário primeiramente lançar um olhar sobre a forma de gestão que vigora: a administração pública, direta ou indireta. A administração pública direta é aquela realizada pelos próprios órgãos e entidades da administração. No âmbito estadual, por exemplo, representa o conjunto de órgãos integrados à estrutura administrativa do governo do estado. Já a administração pública indireta é aquela em que o Estado outorga a terceiros (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas) a realização de serviços públicos, observadas as normas do direito administrativo.

Independentemente do formato direto ou indireto, um pensamento predomina na sociedade quando o assunto é administração pública: o descrédito. A máquina pública é enxergada majoritariamente pelos estigmas da ineficiência, da morosidade e da corrupção. Estará o senso comum incorreto? Não de todo, obviamente. Mas, para além das críticas, existem poucos estudos no sentido de compreender a origem dos problemas, e menos ainda no sentido de buscar soluções possíveis.

Como vimos no capítulo 1, nas últimas duas décadas o Estado brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal, viveu uma época de institucionalização da cultura, com o fortalecimento do MinC, em especial a partir da gestão do ministro Gilberto Gil, em 2003, com a criação de formas específicas de financiamento e de legislação para o setor e estímulo cada vez maior à implantação de secretarias estaduais e municipais de Cultura. Essa institucionalização reflete uma mudança bastante radical na compreensão de cultura pelo Estado e a necessidade de reconfiguração do seu papel. E é uma resposta também à necessidade de ampliação do raio de ação das políticas públicas de cultura, tendo que atender tanto às tradicionais obrigações de fomento e difusão quanto aos novos desafios advindos do reconhecimento da diversidade e da transversalidade da cultura.

Enfrentamos, entretanto, ainda um grande problema: embora a visão e a abrangência das ações do Estado na área cultural tenham se expandido, os instrumentos e as formas de gestão permaneceram os mesmos. Assim, a gestão pública da cultura tornou-se um eterno embate entre o otimismo da vontade e a aridez da máquina administrativa, resultado muitas vezes da dificuldade de diálogo entre as lógicas organizacionais da administração pública e da cultura e das próprias características e conformação do campo cultural.

A realidade mostra que a gestão de espaços, projetos e programas culturais públicos está sujeita a muitos problemas, enfrentados também em outras áreas da administração pública, e que são incompatíveis com a atividade cultural: pouca agilidade, como um dos reflexos do excesso de formalidades burocráticas para compras, reformas, contratações e realização de serviços; utilização irracional de recursos; dificuldades ou impossibilidade de captação de apoios ou patrocínios etc.

Para ilustrar a situação da área cultural na administração pública, relembremos a pertinente distinção marcada por Teixeira Coelho entre os “setores nobres” e os “setores pobres” do Estado, estando a execução destes sujeita às normas e possibilidades daqueles:

No conjunto, a cultura organizacional da administração da cultura é específica e de difícil compreensão para a cultura organizacional da administração pública como um todo. Como a administração pública ainda é dividida entre setores nobres (obras públicas, indústria, comércio, fazenda, agricultura) e setores pobres (cultura e educação, além de saúde, por exemplo) e como aqueles predominam sobre estes, a cultura organizacional dos primeiros é imposta aos segundos (COELHO, 1997, p. 116).

Vale ressaltar que a diferenciação entre “setores nobres” e “setores pobres” não está relacionada a aspectos orçamentários, mas sim à centralidade e à influência desses setores no funcionamento da administração pública de forma geral. Ou seja, não está somente na imposição da “cultura organizacional” dos “nobres” sobre os “pobres”, mas também, e sobretudo, na imposição de normas e leis que não levam em consideração especificidades do funcionamento de certas áreas, gerando dificuldades de gestão e execução em setores que lidam, por exemplo, com valores mais intangíveis, como é o caso da área cultural. A diferenciação feita por Teixeira Coelho nos ajuda a compreender onde reside parte das dificuldades da gestão cultural no âmbito da administração pública. A gestão da cultura possui também particularidades, como destaca Cláudia Leitão ao tratar dos dilemas de pensar em uma gestão estratégica para as organizações culturais, tanto públicas quanto privadas:

A gestão estratégica no domínio cultural observa algumas particularidades e, por conseguinte, algumas dificuldades que lhe são próprias. A primeira delas diz respeito ao caráter efêmero, aleatório, autônomo e simbólico da produção artística. Essas características nos levam necessariamente a tratar o produto cultural e artístico a partir da complexidade que lhe é inerente (LEITÃO, 2003, p. 124).

Entretanto, embora o campo cultural tenha suas especificidades, precisamos evitar o determinismo quanto à suposta relação de incompatibilidade entre suas características e a administração pública. Para isso propomos uma análise mais atenta ao dia a dia do campo cultural na administração pública, procurando analisar os temas nos quais, a nosso ver, residem os principais impasses e problemas na gestão pública da cultura. São eles: 1) burocracia e legislação; 2) gestão e contratação de pessoas; 3) planejamento e continuidade das ações; e 4) recursos e execução orçamentária.

## 2.1 - Burocracia e legislação

Nos dias atuais, o termo “burocracia” parece ter se tornado sinônimo de administração pública. O cidadão comum normalmente a enxerga como perdulária, ineficiente, vagarosa e repleta de papelada. Para os agentes relacionados à área cultural, sejam eles produtores, artistas ou público, essa interpretação não é diferente. Muitas vezes é inclusive agravada pela necessidade de relacionamento entre os próprios artistas e a máquina pública.

É necessário, entretanto, distinguir a burocracia, enquanto modo de organização do trabalho, de seus excessos e do consequente mau gerenciamento da máquina pública. A burocracia em seu sentido original é um modo de organização e hierarquização das atividades, responsabilidades e informações de grandes organizações e, sobretudo, do governo, na medida em que se ampliam suas funções e seu raio de atuação. Max Weber (1966) desenvolveu profundamente o conceito de burocracia, por meio de análise e descrição daquelas que seriam as características principais dessa forma de organização, marcada fortemente pela formalização, hierarquização, impessoalidade,

profissionalização e previsibilidade, através da conjunção de atos planejados para atingir não apenas o funcionamento regular, mas a maior eficiência das tarefas.

Embora o Estado seja sempre associado à burocracia, esta não pode ser restrita somente à sua esfera. Toda a administração de um negócio, seja ele público ou privado, requer precisão, estabilidade, organização e previsibilidade nas operações e, portanto, uma organização burocrática. Nem mesmo seus reflexos negativos são exclusivos do Estado:

Deve-se assinalar que essas características indesejáveis da burocracia não se cingem, de modo algum, ao serviço estatal: operam onde quer que exista organização em grande escala. Sindicatos trabalhistas, igrejas, instituições de serviço social, grandes empresas industriais, todas elas são compelidas pelo próprio vulto dos interesses que representam e por sua complexidade a assumir os mesmos hábitos de burocracia. A familiaridade dos funcionários com os pormenores técnicos do seu trabalho acarreta o acréscimo de poder que têm em mãos. A necessidade de regras conduz ao regulamento estereotipado. A inovação é suspeita pois significa um afastamento da rotina habitual (LASKI In: DWIGHT, 1966, p. 47).

O fenômeno que acontece hoje em dia, e que se reflete no senso comum, é resultado da ausência de programas de modernização dos procedimentos da administração pública ao longo das décadas, em todas as suas esferas, o que fez com que o mau uso e a defasagem do método se sobrepujassem ao próprio método: a burocracia se transformou em sua própria distorção.

Nas últimas décadas, com o avanço da tecnologia, a defasagem dos procedimentos de grande maioria dos setores da administração pública<sup>1</sup>, ainda majoritariamente físicos

1 Em geral podemos notar maior desenvolvimento nas pastas da Fazenda e do Planejamento, tanto na parte processual quanto na estrutura de cargos e plano de carreira.

e associados a miríades de papéis, ficou ainda mais evidente. Entretanto, a distorção da burocracia possui uma forte aliada, muitas vezes esquecida nas críticas feitas ao funcionamento do Estado, sobretudo na área cultural: a legislação à qual está submetida. Nesse ponto, ressaltamos dois aspectos relativos à legislação brasileira que afetam sensivelmente a cultura, entre outros setores, na administração pública.

O primeiro deles diz respeito ao enrijecimento trazido pela Constituição de 1988, a qual estendeu o regime jurídico público para as instituições da administração indireta, como fundações, institutos e autarquias, que foram criados justamente para contar com maior autonomia em relação à administração direta ou central. A jurista Maria Silva Zanella Di Pietro resalta os efeitos trazidos à administração indireta a partir da nova Constituição:

A Constituição de 1988 teve, em relação à Administração Indireta, uma tendência para publicização [termo aqui compreendido enquanto aproximação da coisa pública, no seu sentido estatal – observação nossa] impondo-lhe regime jurídico sobre muitos aspectos igual ao das entidades de direito público [...]. Todas as entidades, independentemente da natureza jurídica e do tipo de atividade que exercem, estão sujeitas à exigência de concurso público para admissão de pessoal, às mesmas normas sobre licitação, ao mesmo tipo de controle e tantas outras normas que emperraram a atividade de entidades que, por sua natureza jurídica e pela natureza da atividade que exercem, deveriam ter realmente maior autonomia de gestão (DI PIETRO, 2008, p. 257).

Muito embora a Constituição de 1988 tenha contribuído para barrar a tradição clientelista e empreguista brasileira – vinculando, por exemplo, o ingresso de funcionários exclusivamente por meio de concursos públicos –, a falta de flexibilidade na aplicação do regime trouxe consequências sérias no que toca à eficiência e à agilidade do serviço público e, como veremos adiante, à questão do funcionalismo público. Pela citação, podemos perceber que mesmo alguns legisladores críticos dos modelos de gestão pública não estatal reconhecem que a legislação pode ser muito rígida e que existem diferenças

entre os diversos campos de atuação do poder público. Reconhecem ainda que algumas áreas possuem especificidades e que necessitam, “pela natureza da atividade que exercem”, de maior autonomia e agilidade para um funcionamento mais eficiente. Reconhecer essas diferenças de funcionamento pode ser um primeiro passo para que legisladores comecem a ter um olhar diferenciado sobre a atividade cultural dentro do Estado. Alguns avanços em torno da legislação referente à cultura merecem destaque, como a tentativa de introduzir ao texto da Constituição uma noção de cultura mais abrangente, considerando a diversidade do patrimônio cultural material e, especialmente, imaterial<sup>2</sup>.

Esses avanços, entretanto ainda não chegaram ao segundo aspecto da legislação brasileira que impacta negativamente a execução de atividades pelo poder público na área cultural: a pouca flexibilidade da Lei de Licitações e Contratos na Administração Pública (Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993), que aplica as mesmas normas seja para a realização de um espetáculo artístico, seja para a construção de uma escola ou hospital.

Esse fator é de extrema importância, fazendo com que a ação cultural tenha que se adequar ou se restringir às possibilidades oferecidas por uma legislação que não contempla suas necessidades. A lei prevê tratamento a apenas duas situações específicas da área cultural. A primeira delas diz respeito à dispensa de licitação por inexigibilidade para artistas – “desde que consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública” (excluindo assim artistas emergentes ou sem projeção na mídia). A outra menção dá-se com a inclusão da restauração de obras de arte e bens de valor histórico entre o rol de serviços técnicos profissionais especializados, que também podem vir a ser contratados sem necessidade de licitação. Se compararmos todas as possíveis necessidades relativas à atividade cultural – da compra da maquiagem de um artista à realização de uma turnê de orquestra – com o tratamento dado ao campo cultural na letra da lei, começamos a vislumbrar a dificuldade de executar ações culturais a partir da legislação vigente.

<sup>2</sup> Em janeiro de 2010, a procuradora-geral da República em exercício, Sandra Cureau, entrou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma ação para fazer constar da Constituição de 1988 a ideia ampla de “bem cultural”, no artigo que estabelece o resguardo do patrimônio histórico e artístico nacional. A ampliação do conceito constitucional é justificada pela procuradora em face das transformações na compreensão da cultura ocorridas nas últimas décadas, “levando em consideração os bens culturais e históricos como um reflexo dos valores, crenças, conhecimentos e tradições”. (Procuradora quer ideia de bem cultural na Constituição, *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br). Acesso em: 13 jan. 2010.)

O grande problema do excesso de burocracia e de uma legislação defasada é que ambos afetam diretamente a execução dos projetos e das atividades culturais e, conseqüentemente, o êxito ou a eficácia das próprias políticas culturais. Por execução entendemos todas as ações e os recursos necessários para a realização de determinada atividade, compreendendo: recursos humanos envolvidos, tempo gasto, rotinas administrativas, soluções e alternativas aplicadas e, também, recursos financeiros empreendidos. Sejam eles para a compra de um piano, a confecção de um cartaz de divulgação de um projeto cultural ou a realização de um grande projeto em âmbito nacional. A questão da agilidade de execução é crucial e é dificultada pelos trâmites próprios da administração pública e pela legislação, trazendo um grande impasse às ações culturais desenvolvidas por órgãos da administração direta e indireta, que deveriam contar com maior autonomia.

Vamos ilustrar melhor essa situação com uma história. A comunidade artística de uma cidade de pequeno porte, na qual existia um centro cultural público estadual, se mobilizou para reivindicar a compra de um piano para atender à demanda dos músicos locais. Os artistas se organizaram e levaram o pleito ao órgão gestor de cultura. Compreendendo a relevância da música para a cultura do município, o órgão gestor decidiu atender ao pedido e comprar um piano para o centro de cultura. O primeiro passo foi escolher um piano. Com a ajuda de funcionários e técnicos da área musical, foi encontrado um piano usado, em boas condições, e que atenderia perfeitamente à necessidade dos músicos e ao porte do centro de cultura. Surge então o questionamento: como comprar o piano? De acordo com a Lei nº 8.666/93, compras de bens no Estado devem ser feitas por meio de licitações, podendo ser dispensadas a depender do valor da compra e desde que apresentadas pelo menos três cotações de produtos iguais. O limite para a dispensa de licitação nesse estado era de 5.600 reais. O piano em questão custava 5 mil reais. Poderia, portanto, ser comprado por meio da dispensa de licitação, se não fosse um porém: para cotar, é necessário comparar bens exatamente com as mesmas características. Como cotar um piano usado? Mesmo encontrando outros pianos usados, como cotá-los se possuem marcas, tempo de uso e especificidades técnicas diferenciadas? A compra sem licitação também não poderia ser justificada pelo mecanismo da inexigibilidade de licitação, uma vez que esta atende apenas à contratação de pessoas ou empresas desde que justificada sua singularidade e capacidade para o serviço. A compra de um bem ou a contratação de um serviço em desrespeito às normas da lei implicariam, por sua vez, em sanções e multas ao Estado, aplicadas por meio de auditorias do Tribunal de Contas.

A Procuradoria Jurídica do órgão gestor procurou de diversas formas resolver esse impasse, mas acabava sempre retornando à impossibilidade da inexigibilidade e também da cotação do piano. Após meses de impasse, o piano foi comprado pela via legal possível: uma licitação para um piano novo, no valor aproximado de 15 mil reais. Meses depois, o próprio Tribunal de Contas repreendeu o órgão gestor, compreendendo que a compra do piano não foi feita da forma mais eficiente e econômica. A sanção, entretanto, não resolveu o impasse imposto pela própria legislação.

Seria uma anedota meramente ilustrativa se não fosse uma história real, ocorrida em 2005 no estado da Bahia<sup>3</sup>. E que poderia ter acontecido também no Acre, no Rio Grande do Sul ou em São Paulo.

Na capital paulista, a situação crítica do Teatro Municipal em 2009, em termos de contratação de pessoal, estrutura física e gestão de procedimentos, foi tema de matéria da *Folha de S.Paulo*, assinada pelo jornalista Danilo Verpa e intitulada “Municipal, ilegal e informal”, que ilustra algumas situações cotidianas da gestão cultural na esfera pública:

Dado o excesso de burocracia, vários procedimentos do teatro ou não acontecem ou seguem caminhos tortuosos. Por exigirem licitação, ações rotineiras como a compra de uma peça para um cenário ou a contratação de um costureiro vão parar, não raro, no gabinete do secretário. Muitas vezes, o teatro recorre a um fundo municipal para comprar um pedaço de tecido (VERPA, 2009).

Exemplos como os da Bahia e de São Paulo, no entanto, dizem bem mais do que parecem dizer. São mais do que narrativas anedóticas sobre a máquina pública, e sim episódios representativos da situação da cultura e de outras áreas dentro da administração pública. Essas histórias ilustram também algumas reflexões de Ludwig von

3 Este caso nos foi narrado por uma entrevistada que, à época, ocupava cargo de chefia na Fundação Cultural do Estado da Bahia.

Mises, que, embora escritas há mais de 40 anos, ainda permanecem atuais e mostram que a culpa nem sempre é dos administradores públicos:

Existem, naturalmente, na administração pública de toda nação deficiências manifestas que ferem a vista de todo observador. As pessoas às vezes ficam chocadas com o grau de má administração. Mas se alguém procura chegar até as raízes dos fatos, muitas vezes verifica que eles não são simplesmente o resultado de negligência culposa ou falta de competência. Por vezes, revelam ser resultado de condições políticas e institucionais especiais ou de uma tentativa de equacionar um problema para o qual não pode ser achada uma solução mais satisfatória. Um exame detalhado de todas as dificuldades envolvidas pode convencer um investigador honesto de que, dado o estado geral das forças políticas, ele próprio não teria sabido como lidar com a questão de modo menos censurável (MISES In: DWIGHT, 1966, p. 70).

Por fim, devemos lembrar que, em sua relação com a administração pública, a cultura não deve ser considerada apenas do ponto de vista de seu valor simbólico e da intangibilidade dos bens culturais, pois, “além de ser um processo de criação de signos, a cultura também é um produto que se concretiza com base em suportes materiais (livros, filmes, discos etc.). Assim sendo, a cultura é, ao mesmo tempo, processo e produto, é algo tangível e intangível” (LEITÃO, 2003, p. 115). Isso gera uma ambiguidade de difícil trato no que toca à aplicação da legislação pública à área cultural, pois comumente na cultura mesmo o que é tangível pode não ter seu valor mensurado de forma objetiva, como no caso de obras de arte únicas, que, diferentemente de bens produzidos em série, não podem ser comparadas ou cotadas. Essas duas dimensões devem ser consideradas pela gestão pública, embora a Lei Federal nº 8.666/93 e as leis estaduais que tratam de licitações e contratos administrativos não as contemplem e não atendam às especificidades de muitas contratações e compras necessárias às atividades culturais.

## 2.2 - Gestão e contratação de pessoas

Uma questão que se encontra intimamente ligada à implantação dos modelos de gestão pública não estatal nos estados é a dificuldade de adequação entre as formas de operação da atividade cultural e as possibilidades legais da administração pública para contratação de pessoal. O campo cultural traz em si duas características que se tornam problemas quando comparadas à principal forma de contratação de profissionais na administração pública, o concurso público. São elas: a diversidade de atividades e áreas da produção artística e cultural e, conseqüentemente, de profissionais tanto da área técnica quanto da artística; e, como resultado dessa diversidade, a alta demanda por serviços temporários.

Imaginemos todos os profissionais envolvidos em produções artísticas de pequeno ou grande porte: de cenógrafos a bilheteiros, de bailarinos a *holdies*, de iluminotécnicos a maestros. Como outro exemplo, imaginemos a quantidade de profissionais envolvidos na atividade museológica ou arquivística: restauradores, curadores, indicadores, museólogos, arquivistas, historiadores etc. Imaginemos também um panorama em que o Estado fomente a formação na área cultural, por meio de cursos nos diversos segmentos culturais: audiovisual, dança, música, teatro, literatura, artes visuais, patrimônio material e imaterial etc. Como suprir a necessidade de pessoal qualificado para cada atividade de forma a atender às demandas de cada área? Como contratar todos esses profissionais para que o Estado possa cumprir seu papel? Por meio de concurso público?

Como a realização de concursos públicos depende de aprovação legislativa e, mesmo assim, não costuma atender a todas as necessidades de pessoal, foram encontradas diversas formas alternativas para suprir a carência de profissionais em todas as áreas do governo, estendendo-se à área cultural. Muitos estados recorrem à terceirização de serviços, a contratos emergenciais (que muitas vezes se prolongam por anos), à realização de concursos públicos temporários, mais flexíveis e com duração limitada – como é o caso do Regime Especial de Direito Administrativo (Reda), na Bahia – e aos cargos comissionados ou de confiança. A Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo praticava largamente até 2005 a contratação de pessoas sem concurso ou contrato – os chamados “credenciados”. Essa prática irregular foi um dos principais motivos que ensejaram a adoção da gestão pública não estatal na área cultural no estado, como veremos mais detalhadamente no capítulo 3.



Outro dilema em relação à contratação de pessoas na área cultural está na existência de funções e cargos específicos para artistas cujas características são destoantes dos planos de carreira de funcionários da administração pública em geral. É o caso dos membros de corpos artísticos ou estáveis (orquestras sinfônicas e filarmônicas, balés e companhias de dança), que têm sido comumente as primeiras iniciativas a ser publicadas na área cultural em diversos estados – a exemplo da Orquestra Sinfônica de São Paulo (Osesp), da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, da Orquestra Sinfônica de Mato Grosso e, mais recentemente, da São Paulo Companhia de Dança, primeira companhia de dança estadual a ser gerida por uma organização social. Em relação aos corpos estáveis da área de dança, o problema da contratação por meio de concurso público torna-se mais evidente em um panorama de desgaste físico precoce próprio da profissão e pela inexistência de um plano de carreira específico para os funcionários públicos que não podem mais exercer a função artística.

O caso do Balé do Teatro Castro Alves (BTCA), na Bahia, ilustra os dilemas e as consequências da contratação de profissionais da área da dança por meio de concurso público. Criado em 1981, o BTCA foi a primeira companhia de dança estadual do Norte-Nordeste e a quinta do país. Em 2004, o afastamento de diversos bailarinos concursados, em virtude de limitações físicas em função da idade e de outros fatores, ensejou a divisão do grupo em duas companhias: o BTCA 1, composto de dançarinos mais jovens incorporados por meio de contrato temporário (Reda), que passou a ser a companhia principal, e o BTCA 2, ou Cia. Ilimitada, composta de ex-bailarinos do elenco principal com idade acima de 35 anos que tinham sido, em parte, afastados do palco. Antes da criação das duas companhias, o governo do estado realizou estudos e diagnósticos, entre 1997 e 2003, com vistas a implementar o modelo de gestão pública não estatal, por meio de OS, para o BTCA. A iniciativa, porém, não foi adiante por falta de recursos para sua implantação e por complicações legais da OS candidata a assumir o balé. Em 2007, com a não renovação dos contratos temporários, as duas companhias foram unificadas e um novo direcionamento artístico foi dado ao grupo, reinserindo os bailarinos com mais idade e estendendo suas atividades às áreas de formação, memória e intercâmbio com outros grupos.

A área de dança não é a única com esses problemas, visto que o mesmo pode ocorrer também com músicos integrantes de orquestras sinfônicas ou filarmônicas estaduais e municipais, também eles contratados em sua maioria como funcionários públicos. Para John Neschling, ex-diretor artístico e responsável pela reestruturação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a contratação de músicos pela lógica do funcionalismo público é como

uma espécie de atrelamento da moeda ao dólar, para o qual não há saída. Todos sabem que é preciso desatrelar, mas ninguém consegue. Hoje em dia buscam-se no mundo todo soluções alternativas para essa camisa de força com regimes de trabalho comuns e não presos à burocracia estatal (NESCHLING, 2009, p. 58).

Um caso emblemático sobre a questão dos corpos estáveis é o do Teatro Municipal de São Paulo, cujas irregularidades na contratação dos profissionais que compõem seus grupos – Orquestra Sinfônica Municipal, Orquestra Experimental de Repertório, Coral Paulistano, Coral Lírico, Balé da Cidade de São Paulo e Quarteto de Cordas – foram também reveladas na matéria da *Folha de S. Paulo*, em 2009:

Um silêncio constrangedor paira, há duas décadas, sobre o Teatro Municipal de São Paulo. Com cerca de 300 artistas contratados de forma irregular, a instituição transformou a contravenção em hábito. “O teatro tem contratos ilegais com os músicos e vive na informalidade”, reconhece o secretário municipal de Cultura, Carlos Augusto Calil. [...] Criado em 1911, o Teatro ganhou os chamados corpos estáveis na década de 1940. A lei reconheceu que os músicos tinham direitos trabalhistas e criou a figura do artista que é também funcionário público.

Não foi preciso muito tempo, porém, para que os regentes se dessem conta de que o tique-taque dos relógios das repartições não combina com a música, e a burocracia encolhe o artista. Engendrou-se, então, uma solução no meio do caminho: a categoria de “admitidos”, que, trocando em miúdos, são funcionários públicos com menos estabilidade. Tudo parecia acomodado até que, em 1988, a Constituição extinguiu essa figura do quadro funcional. Sem saber como contratar os novos músicos, o teatro passou a incluí-los na rubrica que estava à mão: “verbas de

terceiros”, uma forma destinada, exclusivamente, à contratação temporária. E foi assim, como se tivessem sido chamados para um só concerto, que passaram a viver os artistas (VERPA, 2009).

Outras duas questões que se referem à contratação de pessoal, uma específica ao setor cultural e outra geral à administração pública, merecem ser citadas. A questão específica diz respeito à escassez de profissionais capacitados em gestão cultural e, especialmente, em gestão cultural pública. Isso é fruto, em última instância, da recente e ainda escassa profissionalização de gestores de cultura, dentro e fora do Estado. A recente institucionalização da cultura e a ampliação das funções do Estado favoreceram o surgimento da figura do gestor cultural, mas as demandas por parte do Estado ainda têm sido maiores do que a oferta de profissionais capacitados para funções de coordenação, chefia ou direção em órgãos e espaços culturais públicos. A inexistência de carreiras no Estado, em grande maioria das unidades da Federação, para gestores culturais agrava esse quadro, fazendo com que os cargos não raro sejam ocupados por profissionais advindos do meio artístico, acadêmico ou da área privada, que, mesmo fazendo um bom trabalho, demoram a compreender e a habituar-se aos procedimentos próprios da administração pública. E ainda há casos em que o conhecimento teórico ou a experiência prática na atividade cultural não são suficientes para contemplar as especificidades da gestão cultural em âmbito governamental, que requer conhecimento tanto em políticas públicas quanto em produção e projetos nas mais diversas áreas artísticas.

A existência de profissionais capacitados e especializados à frente de ações culturais é decisiva para o êxito das políticas públicas. Não raro, a formação de um corpo de profissionais para a gestão de atividades culturais específicas é feita no dia a dia, conforme ressaltou John Neschling ao comentar as dificuldades encontradas para operacionalizar as atividades daquela que atualmente é considerada a melhor orquestra brasileira, após sua reestruturação, em 1997.

O aperfeiçoamento artístico teria que vir acompanhado de uma melhora administrativa. Nesse setor, o problema era parecido: contavam-se nos dedos as pessoas que tivessem se capacitado

profissionalmente para administrar uma orquestra em todos os seus níveis, desde um diretor administrativo até um inspetor de orquestra, passando por gerentes, bibliotecários especializados e todos os outros técnicos. Tudo que implantássemos faria jurisprudência. Seria preciso educar, mesmo que informalmente, todos os elementos que ocupariam papéis-chave na estrutura da Osesp (NESCHLING, op. cit., p. 127).

Chegamos, por fim, à última questão, esta geral a toda a administração pública e que constitui o alvo das principais críticas dos cidadãos ao governo: a do funcionalismo público. É evidente que aqui não nos referimos a todos os servidores públicos e que reconhecemos, em todas as esferas de governo, a existência de profissionais competentes, dedicados e comprometidos com suas funções e com o atendimento do interesse público. Mas não podemos ignorar a existência de um grande contingente de profissionais cujo comportamento justifica a má imagem que a sociedade em geral tem do funcionalismo público. A inexistência de planos de carreira, a falta de incentivo à capacitação profissional e a baixa remuneração são alguns dos fatores que originam a ineficiência e a falta de compromisso dos servidores públicos, e esta é agravada pela dificuldade de repreender ou afastar funcionários com rendimento ou conduta insatisfatórios. Essa é uma questão grave e ainda não resolvida que afeta todo o serviço público e, conseqüentemente, a área cultural na administração pública.

O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também: pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação de funcionários celetistas na administração descentralizada; pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores; pelo fim do mecanismo da ascensão funcional (promoção via concurso interno para

outro cargo, que estimulava o servidor a buscar o seu desenvolvimento profissional), devido às irregularidades observadas no uso de tal instrumento; e pela disseminação exagerada, baseada numa interpretação distorcida do princípio da isonomia, que enrijece por completo a política remuneratória e na prática obriga, em última instância, a pagar de forma semelhante os desiguais (BRESSER, 1998, p. 192).

### 2.3 - Planejamento e continuidade das ações

Muito embora o conceito de “desenvolvimento cultural” tenha andado bastante em voga no campo de estudos sobre a cultura, ainda hoje o fazer cultural, sobretudo o artístico, é associado ao efêmero, ao eventual, ao ocasional. E, em oposição ao caráter pontual que as ações culturais com frequência assumem, temos um panorama atual marcado pela necessidade de pensar a cultura enquanto campo de políticas públicas, como um investimento de longo prazo, na perspectiva de gerações e não apenas de gestões governamentais. Percebe-se, entretanto, que pensar a cultura enquanto “presente” e enquanto “futuro” é tarefa igualmente complexa no âmbito da administração pública.

É preciso pensar a cultura enquanto presente porque ela é um organismo vivo, em constante transformação. E sua materialização depende de uma intrínseca relação entre criatividade, planejamento e oportunidade. Criatividade para a criação, planejamento para a execução e oportunidade porque o imprevisto, seja ele positivo ou negativo, é parte integrante da atividade cultural.

O futuro, por sua vez, está no cada vez mais reconhecido papel da cultura enquanto fator social e economicamente estruturante, tanto como componente básico da formação da sociedade quanto como crescente campo econômico e mercadológico. Isso exige a criação e a implementação de programas culturais de longo prazo. Tomemos como exemplo as políticas amplas de formação artístico-cultural, cujos resultados só podem concretizar-se durante gerações.

Na organização da cultura nos deparamos com situações distintas, de curtíssimo, curto, médio e longo prazos para execução. Temos desde uma temporada de uma orquestra profissional – que, por exigência do mercado, deve ser fechada com no míni-

mo dois anos de antecedência – até situações de oportunidade, como a vinda de um grupo internacional de prestígio para um festival em um município ou estado vizinho, por exemplo, ou o interesse de um financiador em promover a primeira edição de um grande evento cultural local. A gestão pública da cultura há de considerar que existem coisas que não podem ser previstas no planejamento anual, mas que tampouco podem ser descartadas sem prejuízo ao interesse público.

A questão é que, no âmbito da administração pública em geral, é difícil lidar tanto com o curto quanto com o longo prazo. As dificuldades em relação a ações de curto – e muitas vezes curtíssimo – prazo advêm dos trâmites burocráticos próprios da administração pública para realização de compras, contratação de serviços e, até mesmo, para obras e contratações consideradas emergenciais. Mesmo assim, o poder público não deixa de executar suas ações. O que normalmente ocorre é que elas são executadas com mais dificuldade e desgaste, e comumente descumprindo os prazos, trâmites e procedimentos previstos em lei.

Em relação às ações de longo prazo, esbarramos em uma dificuldade principal: a frequente descontinuidade em virtude de trocas de gestão, muitas vezes fazendo com que o órgão ou a instituição sofram mudanças, especialmente de pessoal, de quatro em quatro anos. Aqui retornamos à questão do círculo vicioso da gestão de pessoas na administração pública: a falta de concursos públicos para novos funcionários e de ações de reciclagem e aperfeiçoamento dos antigos membros estimula o grande número de cargos de confiança no Executivo. Uma vez trocado o poder Executivo, boa parte das pessoas diretamente responsáveis pelas ações desenvolvidas durante os últimos quatro anos deixa a instituição, muitas vezes sem sequer contar com um período de transição. O que acontece em muitos órgãos públicos é um verdadeiro trabalho de reinvenção e reconstrução durante as gestões. A incorporação de novas equipes, mesmo contribuindo para oxigenar e renovar a gestão, traz um complicador, pois o desconhecimento dos trâmites da administração pública exige um tempo de adequação e “arrumação da casa”, retardando um pouco o funcionamento dos órgãos e dificultando o planejamento. Um dos problemas à continuidade das ações refere-se também ao funcionamento do orçamento público, como veremos no próximo tópico.

Não é correto, entretanto, imputar a culpa de todos esses problemas à ideia generalizante de que “na máquina pública é assim”. A burocracia estatal é complexa, mas

não é em si um impedimento para que as ações na área cultural sejam realizadas. Pelo contrário. Embora ainda careça de modernização, ela é uma forma de disciplinar e orientar sua execução. Muitas vezes, é preciso admitir, a responsabilidade é do gestor, que executa os procedimentos de forma incorreta, seja por desconhecimento, seja por negligência. A dificuldade em realizar planejamentos na área cultural é fruto também da recente profissionalização do setor. E, não raro, se utiliza a dita "imprevisibilidade" da cultura como justificativa para a ausência de planejamento, mesmo quando este era possível.

#### **2.4 - Recursos e execução orçamentária**

Além das questões já citadas, o setor cultural ainda enfrenta sérios problemas relacionados à escassez de recursos destinados ao ministério, às secretarias e aos demais órgãos públicos da cultura. A inclusão constitucional da cultura entre o rol de responsabilidades do Estado por si só não acarretou mudança real no financiamento às suas atividades e tampouco na consideração de sua dimensão econômica. Como ressalta Carlos Alberto Dória,

Embora o legislador tenha sido generoso no aspecto declaratório do compromisso com a cultura, o mesmo não se dá com o aspecto restrito do seu financiamento, isto é, na garantia de condições financeiras para a execução dos compromissos institucionais. Além disso, registramos que enquanto a cultura esteve subsumida em conjuntos mais amplos – sob gestão unificada com a função Educação, Desporto ou Turismo – esse seu aspecto financeiro não podia ser analisado com tanta clareza como hoje (DÓRIA, 2003, p. 74).

Por isso, o ano de 2009 foi emblemático para o orçamento destinado à cultura no Brasil, em virtude da criação e aprovação, em primeira instância, da Proposta de Emenda

à Constituição (PEC) nº 150/03, que estabelece percentuais fixos de recursos orçamentários para a cultura, tal como existe hoje em relação à saúde e à educação. A PEC 150, como ficou conhecida, fazia parte de um conjunto de quatro propostas de emendas da mesma natureza (PECs 324/01, 427/01, 150/03 e 310/04) e foi aprovada por ser considerada exequível, pois determina que anualmente 2% do orçamento federal, 1,5% dos estados e 1% dos municípios, advindos de receitas resultantes de impostos, sejam aplicados diretamente em cultura.

Mesmo ainda não aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a proposta foi recebida com muito contentamento pelo meio cultural brasileiro, e os dados sobre investimento na cultura no Brasil justificam esse estado de ânimo. Segundo informações do Ministério da Cultura<sup>4</sup>, em 2010 o governo federal investiu entre 0,7% e 0,8% do Orçamento da União na área cultural. O índice de investimento foi ainda inferior se analisado com base no recurso total alocado nas três esferas. Dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, do IBGE, mostram que, numa análise consolidada dos gastos públicos, a cultura representa apenas 0,2% do total, sendo que nos estados essa participação é de 0,4% e nos municípios de 1,0%.

Ao analisar o orçamento da cultura, é preciso levar ainda em consideração que um expressivo percentual é gasto exclusivamente com pessoal e custeio, restando pouco para investimento direto e apoio a projetos da área finalística, como mostra o estudo do IBGE:

A desagregação dos gastos públicos no setor cultural, por categoria econômica, mostra que as três esferas de governo reservam a maior parte de seus recursos para gastos com pessoal e com outras despesas de custeio. Uma análise consolidada mostra que esses tipos de gastos totalizam R\$ 1,9 bilhão, aproximadamente 86% do total dos dispêndios públicos culturais (IBGE, 2003).

4 Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em: 10 fev. 2010.

A perspectiva de aprovação da PEC 150 traz a esperança de mais recursos para a área cultural e de que estes sejam revertidos tanto em melhorias aos espaços e projetos já existentes quanto em investimento e apoio a atividades culturais diversas. Entretanto, é sempre preciso dosar a euforia com um pouco de cautela e analisar sob que condições esses novos recursos serão empregados e, principalmente, como enfrentar os problemas em sua execução.

Citaremos aqui dois principais pontos relacionados às dificuldades de ordem financeira e orçamentária da cultura dentro da administração pública. É importante ressaltar que essas dificuldades, embora não se restrinjam à execução da atividade cultural somente, a afetam sobremaneira, pois estão ligadas aos dois pilares cruciais para qualquer atividade de interesse público, analisados anteriormente: planejamento e continuidade.

O primeiro ponto diz respeito ao ano orçamentário, ou exercício, do Estado. Seu funcionamento comum, com abertura em meados de janeiro – ou até fevereiro – e encerramento em dezembro, faz com que os recursos tenham, em termos práticos, um “prazo de validade” inferior a um ano, impedindo também que recursos não utilizados durante esse período sejam aplicados no ano seguinte e tornando o primeiro e o último mês do ano especialmente complicados para a realização e o apoio a projetos culturais. Esse fator, quando aliado à dificuldade – ou mesmo inabilidade – de planejamento do setor cultural, é um dos principais responsáveis pelos baixos índices de execução orçamentária registrados pelas pastas da Cultura nas três esferas governamentais. Como exemplo dessa situação, entre os anos de 1995 e 2000, a execução média do MinC foi de 61,54%, sendo 79,33% o maior índice anual do período, em 1997 (DÓRIA, 2003, p. 88). É preciso ressaltar, entretanto, que os dados de execução orçamentária de 2009 mostraram o progresso alcançado nos últimos anos, ao menos em nível federal: no Sistema MinC, a média de execução foi de 98,9%, quando comparada ao limite de empenho, e de 83,3% em relação à dotação autorizada.

Mas a questão de “prazo de validade” dos recursos persiste e traz também complicações a atividades que devem ser planejadas com mais tempo, a exemplo de temporadas e turnês de orquestras sinfônicas, cuja antecedência, como vimos anteriormente, chega a ser de dois ou três anos. Nessas situações reside o impasse: como comprometer hoje o orçamento que será de fato executado daqui a dois anos? Ou seja, em certos casos, o problema não é falta de dinheiro. Pelo contrário. O difícil, muitas vezes, é gastá-lo a tempo (e bem), como evidencia o trecho referente à cultura extraído da

Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) do ano de 2009, a respeito da baixa execução orçamentária do Programa Monumenta<sup>5</sup> no ano e da demora para a concretização das ações do programa.

De um total de recursos orçamentários autorizados de R\$ 20,3 milhões, ao Programa Monumenta concedeu-se um limite para empenho de R\$ 18,1 milhões, dos quais foram empenhados 100%, liquidados 20,6% e pagos 20,4%. Os níveis de liquidação e pagamento são baixos devido à natureza dos serviços contratados e ao tempo necessário para execução dos projetos, que geralmente ultrapassa o ano fiscal, constituindo uma situação real em que os eventos da dinâmica orçamentária e da execução física são bastante dispersos no tempo (MINC, 2009).

O segundo ponto está relacionado aos contingenciamentos orçamentários que atingem as pastas da Cultura, em todas as esferas. Em um quadro de crise ou recessão econômica, não raro os orçamentos dos órgãos de cultura, que já são pequenos em relação ao orçamento total, são afetados como reflexo de uma compreensão da cultura como área não prioritária entre as atividades do setor público. A relação entre execução orçamentária e contingenciamento é exposta por Dória:

O desempenho da execução orçamentária do MinC e de algumas de suas vinculadas precisa melhorar, caso contrário o aumento de recursos será tragado pela mecânica orçamentária em suas várias fases. Não basta melhorar internamente. A sus-

5 O Monumenta é um programa de recuperação e preservação do patrimônio histórico, desenvolvido no Ministério da Cultura em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ele atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), promovendo obras de restauração e recuperação dos bens tombados e de edificações localizadas nas áreas de projeto. Fonte: [www.monumenta.gov.br](http://www.monumenta.gov.br).

tentação de um nível superior de gastos precisa advir de uma nova postura do governo e do Legislativo no sentido de instituir uma “verdade do orçamento”, isto é, abandonar os contingenciamentos que vitimam especialmente os Ministérios “pequenos” como o da Cultura (DÓRIA, 2003, p. 104).

Em um panorama de escassez de recursos, as articulações entre governo e iniciativa privada, seja visando parcerias, captação de recursos, recebimento de doações ou realização de permutas (ações que são comuns e desejáveis na atividade cultural), são ainda inviabilizadas pelas dificuldades legais impostas inclusive às instituições da administração pública indireta, que em princípio teriam mais liberdade para buscar outras fontes de financiamento.

A pesquisadora Anita Simis registrava, ainda em 2007, sua preocupação em relação aos resultados do Projeto Pontos de Cultura, integrante do Programa Cultura Viva, que previa, até 2010, a implantação de mais de 2 mil pontos de cultura, subsidiados pelo Governo Federal, em todo o país. Para a autora, é clara a relação destoante entre os objetivos da política de democratização cultural e as formas possíveis de consecução dos resultados, tendo em vista os mecanismos da gestão pública.

Como viabilizar esses pontos de cultura sem que a estrutura burocrática seja um impedimento para a participação de projetos ousados, do cotidiano ou experimentais, e de amplas camadas da população? Como ampliar o público participante das chamadas públicas sem atrelar estruturas burocráticas que absorvam parte do financiamento que deve ser para a atividade fim? Por outro lado, como facilitar o elo entre o governo e os participantes sem desproteger o dinheiro público? Como trazer equipamento e financiamento para a comunidade sem tutelá-la, sem impor um modelo organizacional? Essas são sem dúvida questões que devem preocupar os atuais “intelectuais orgânicos” (SIMIS, 2007, p. 147-148).

Vimos neste capítulo um pouco das principais questões que afetam a cultura na administração pública. Esses são temas que merecem atenção de gestores públicos, pesquisadores em cultura e todos aqueles que se considerem, como alcunhou felizmente Simis, “intelectuais orgânicos da cultura” comprometidos com a prática e com a melhoria da gestão da cultura no Brasil.

Paradoxalmente, ao passo em que a cultura é historicamente dependente da ação governamental, a administração pública ainda possui uma grande dificuldade em lidar com a atividade cultural. A burocracia que por um lado protege o patrimônio público por outro atrasa e prejudica a eficácia de muitas políticas culturais. Em nome da defesa da regularidade dos atos e procedimentos legais, ações que envolvem pequenos e grandes orçamentos recebem o mesmo tratamento legal, e pequenos problemas do dia a dia da cultura tornam-se imensos desafios aos gestores culturais. O mais grave é que, fora algumas questões realmente específicas da cultura, a exemplo das formas de contratação dos corpos estáveis, os principais problemas identificados na administração pública (relativos a legislação, burocracia, orçamento, descontinuidade das ações) não são exclusivos da área cultural, ou seja, atingem vários outros setores e serviços públicos igualmente importantes.

Essas e outras questões têm justificado a implantação da gestão pública não estatal na cultura em vários estados brasileiros. É necessário, portanto, analisar mais atentamente a aplicação desse modelo para entender como e em que medida os problemas da administração pública na área cultural estão sendo ou podem ser resolvidos ou minimizados por meio de parcerias com organizações sociais e Oscips.



### **III** A CULTURA DAS OSS E OSCIPS: CONHECENDO OS CASOS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS

Para ilustrar o processo, os desafios e os resultados decorrentes da implantação da gestão pública não estatal na área da cultura no Brasil, escolhemos os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Desde 2005, ambos os governos estaduais optaram pela publicização, por meio de parcerias com organizações sociais e Oscips, respectivamente, e promoveram transformações em alguns dos principais espaços e programas culturais já existentes, além de criar novos já com base nesse modelo de gestão.

A mudança, no caso de São Paulo, foi radical: atualmente todos os espaços e programas da Secretaria de Cultura estão sob a gestão de OSs. Em Minas, a publicização não alcançou esse grau de expansão, mas já conta com uma normatização e um acompanhamento transparentes e acessíveis, que nos permitem enxergar claramente o impacto da publicização na cultura no estado. Esses foram os principais motivos para a escolha desses estados para a ilustração dos rumos do novo modelo de gestão pública da cultura no Brasil. E, de forma a proporcionar mais clareza na análise dos dois casos, apresentaremos ainda a história da publicização de orquestras estaduais nos dois estados: a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp) e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais.

Antes disso, entretanto, analisaremos o atual panorama da publicização no Brasil, em geral e especificamente na área da cultura, além de compreender quais as semelhanças e diferenças existentes entre as figuras jurídicas das OSs e Oscips.

### **3.1 - Panorama da publicização no Brasil**

Atualmente, a gestão pública não estatal no Brasil vive uma expansão silenciosa: 19 estados brasileiros possuem leis estaduais que dispõem sobre criação e parcerias com o Terceiro Setor, seja por meio de OSs ou de Oscips. Um estudo pioneiro sobre o tema em nível nacional, produzido pelo Ministério do Planejamento e intitulado *Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*<sup>1</sup>, de janeiro de 2010, pode ser considerado o documento mais completo sobre a dimensão

1 Esse estudo foi lançado em versão preliminar em dezembro de 2009, intitulado *Levantamento Nacional de Modelos de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*, e publicado em versão definitiva, com pequenas alterações, em janeiro de 2010. Disponível em: [www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br).

da gestão pública não estatal no Brasil. Mesmo restringindo-se a uma análise quantitativa e descritiva estritamente sobre aspectos legais do tema, o estudo é de extrema importância para que se conheça a extensão da gestão pública não estatal no Brasil nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A pesquisa revela que, ao todo, 15 estados brasileiros possuem legislações próprias que regulam parcerias com organizações sociais. De norte a sul do país, a lista é extensa: Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. O Pará foi o primeiro estado a promulgar sua própria lei de publicização, em 1996, antes mesmo da lei federal, seguido por Bahia e Ceará, em 1997. O mais recente estado a criar sua própria legislação foi Goiás, em 2005. Segundo o estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, no que se refere ao setor de atuação, a maior parte das leis estaduais de OS menciona as seguintes áreas como passíveis de qualificação: ensino (73%), saúde (73%), pesquisa científica (67%), desenvolvimento tecnológico (67%), proteção e preservação do meio ambiente (60%), cultura (60%), e promoção e assistência social (53%).

Já a publicização de serviços públicos por meio de parcerias com Oscips tem lugar em dez estados. Destes, seis possuem também leis de organizações sociais (Amapá, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe) e quatro possuem leis exclusivas para parcerias com Oscips (Acre, Amazonas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). O Rio Grande do Sul foi o mais recente estado a regulamentar a publicização através de Oscips, com a Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008. Apresentamos a seguir a relação das legislações de publicização dos estados citados e sua distribuição no território nacional:





#### LEGENDA PARA MAPA DO BRASIL

- Estados com legislação de parceria exclusivamente com Organizações Sociais
- Estados com legislação de parceria exclusivamente com Oscips
- Estados com legislação de parceria com ambos os tipos de entidade
- Estados que aplicam a publicidade na área cultural

**Tabela 2:** Estados brasileiros e respectivas legislações de parceria com organizações sociais

Leis estaduais - Parcerias com Organizações Sociais	
ESTADOS	LEGISLAÇÃO
Amapá	Lei nº 599, de 25 de abril de 2001
Bahia	Lei nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997, alterada pela Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003
Ceará	Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997
Distrito Federal	Lei nº 2.415, de 6 de julho de 1999, alterada pela Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008
Espírito Santo	Lei Complementar nº 158, de 2 de julho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 416, de 29 de outubro de 2007
Goiás	Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005
Maranhão	Lei nº 7.066, de 3 de fevereiro de 1998
Mato Grosso	Lei Complementar nº 150, de 8 de janeiro de 2004
Pará	Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996, alterada pela Lei nº 6.773, de 23 de agosto de 2005
Pernambuco	Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000
Piauí	Lei Ordinária nº 5.519, de 13 de dezembro de 2005
Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 271, de 26 de fevereiro de 2004
Santa Catarina	Lei nº 12.929, de 4 de fevereiro de 2004, alterada pela Lei nº 13.343, de 10 de março de 2005, e pela Lei nº 13.720, de 2 de março de 2006
São Paulo	Lei nº 846, de 4 de junho de 1998
Sergipe	Lei nº 5.217, de 15 de dezembro de 2003, alterada pela Lei nº 5.825, de 16 de março de 2004

**Tabela 3:** Estados brasileiros e respectivas legislações de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Leis estaduais - Parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	
ESTADOS	LEGISLAÇÃO
Acre	Lei nº 1.428, de 2 de janeiro de 2002
Amapá	Lei nº 496, de 4 de janeiro de 2000
Amazonas	Lei Ordinária nº 3.017, de 21 de dezembro de 2005
Goiás	Lei nº 15.731, de 7 de julho de 2006
Maranhão	Decreto nº 23.218, de 19 de julho de 2007
Mato Grosso	Lei nº 8.687, de 24 de julho de 2007
Minas Gerais	Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003
Pernambuco	Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000
Rio Grande do Sul	Lei nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008
Sergipe	Lei nº 5.850, de 16 de março de 2006

O estudo mostra que todas as regiões do país possuem pelo menos um estado com lei própria. Estima-se que existam 112 entidades qualificadas como organizações sociais em âmbito estadual e 52 em âmbito municipal, nos 41 municípios que possuem leis que regulam parcerias especificamente com OSs. No total, existem 57 legislações estaduais e municipais sobre OSs, distribuídas em 19 estados brasileiros. Não há precisão, entretanto, da quantidade total de parcerias firmadas entre o poder público municipal e o estadual com OSs, assim como detalhamento sobre as áreas beneficiadas, por dificuldades compartilhadas na própria introdução da publicação.

O levantamento identificou a existência, no país, de 27 legislações ou normas específicas sobre qualificação de entidades civis como Oscips, sendo uma federal, nove estaduais e 15 municipais. Em relação ao total de entidades qualificadas em território nacional, comparativamente, o panorama da publicização por meio das Oscips é mais claro (uma vez que os dados sobre entidades qualificadas são centralizados no Ministério da Justiça) e, em termos de número de entidades qualificadas, bem mais extenso. O levantamento realizado identificou um total de 5.050 entidades, sendo 4.856 Oscips com qualificação federal, 167 qualificadas por governos estaduais e 27 por prefeituras

municipais. A grande quantidade de Oscips em comparação à quantidade geral de OSs deve-se às diferentes características entre as duas qualificações e suas formas de relacionamento com o Estado, como veremos no próximo tópico.

Apesar do mérito desse estudo, que é a primeira iniciativa de mapeamento e sistematização de dados sobre as experiências de publicização em todo o território nacional, as informações, sobretudo em relação à gestão pública não estatal nos estados e municípios, apresentam alguns equívocos e imprecisões, trazendo dúvidas sobre a confiabilidade dos seus resultados<sup>2</sup>.

A dificuldade de averiguação da quantidade de OSs e Oscips qualificadas e com contratos de gestão ou termos de parcerias assinados com estados e municípios é expressa no próprio levantamento, que revela que a maioria dos estados e municípios não dispõe de um cadastro ou banco de dados com informações das entidades qualificadas como OS ou Oscip, tampouco dos contratos de gestão e termos de parceria vigentes com elas firmados:

A maioria dos estados e municípios não dispunha de um cadastro das entidades qualificadas como OS ou Oscip, tampouco dos contratos de gestão e termos de parceria com elas firmados, o que impossibilitou a elaboração de um mapeamento mais preciso. No geral, não há uma área central responsável pelo cadastro das entidades qualificadas. Cada organização se relaciona com a respectiva secretaria fomentadora da sua área de atuação. Portanto, as informações referentes à quantidade de entidades e parcerias firmadas estão dispersas entre diversas secretarias (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, p. 13).

<sup>2</sup> A publicação do Ministério do Planejamento mostra em seu Quadro IV (Estados da Federação com Legislação Própria sobre Organizações Sociais), por exemplo, que o estado do Ceará possui oito entidades qualificadas como OS, mas nenhum contrato de gestão firmado. O Ceará, entretanto, foi o primeiro estado a implementar a publicização na área cultural, em 1998, e, até o final de 2009, possuía 24 contratos com seis organizações sociais, em diversas áreas da administração (VIANA, 2009).

### 3.2 - OSs e Oscips: características, semelhanças e diferenças

Antes de investigarmos o panorama das parcerias com OSs e Oscips na área cultural, é preciso esclarecer o que são e quais as diferenças entre ambas as classificações. É necessário esclarecer que organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público não são entidades em si, mas qualificações concedidas pelo Estado a entidades do Terceiro Setor, que por sua vez podem estar constituídas como associações, fundações ou institutos privados sem fins lucrativos. A origem de ambas as qualificações aconteceu em um período bastante próximo e está associada ao contexto de Reforma do Estado, durante o governo FHC. As OSs foram criadas pela Lei Federal nº 9.637/98, de 15 de maio de 1998, e as Oscips, pela Lei Federal nº 9.790/99, de 23 de março de 1999, considerada o marco legal do Terceiro Setor.

Ou seja, ambas as organizações são pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebem uma titulação – federal ou estadual – que lhes permite firmar tipos diferentes de parceria com o Estado para a realização de atividades de interesse público e não exclusivas do Estado. Para Di Pietro, as semelhanças entre as entidades qualificadas são evidentes e justificariam, inclusive, sua submissão a um único regime jurídico. Segundo a autora:

O objetivo de ambas as entidades é o mesmo: instituir parceria entre o poder público e uma organização não governamental qualificada pelo poder público, sob certas condições, para prestar atividade de interesse público mediante variadas formas de fomento pelo Estado. Os dois tipos de entidades atuam na área dos chamados serviços públicos não exclusivos do Estado ou, mais especificamente, na área dos serviços sociais, que a Constituição prevê como serviço público e como atividade aberta à iniciativa privada, como saúde, educação, cultura etc. Só que, em um caso, a entidade assim qualificada recebe o título de organização social e, no outro caso, de organização da sociedade civil de interesse público; no primeiro caso, o instrumento jurídico pelo qual se concretiza a parceria é denominado de contrato de gestão; no outro, é denomina-

do de termo de parceria. Trata-se de uma miscelânea terminológica para designar entidades que, em termos genéricos, apresentam características muito semelhantes e que, por isso mesmo, mereceriam submeter-se ao mesmo regime jurídico (DI PIETRO, 2007, p. 248-249).

Embora haja muitas semelhanças em seus formatos e suas finalidades, a principal diferença entre elas diz respeito justamente às formas de relacionamento com o Estado: enquanto as OSs estão associadas ao objetivo de delegação, as Oscips estariam ligadas ao princípio de fomento. Ou seja, as Oscips seriam, por definição, entidades privadas sem fins lucrativos que já atuam em áreas de interesse social típicas do setor público e que podem ser financiadas pelo governo para que realizem suas atividades, enquanto as OSs são, a princípio, entidades cuja qualificação – ou até mesmo criação – é incentivada pelo poder público, para gerir um patrimônio ou uma atividade do Estado. Veremos, mais à frente, analisando os casos de São Paulo e Minas Gerais, que esses papéis não raro se confundem e reafirmam as considerações de Di Pietro.

Paulo Haus Martins define pertinentemente as diferenças entre as duas qualificações como “uma estrada de mão dupla”:

Tentando elaborar uma imagem comparativa, relacionar as duas qualificações é como observar uma estrada de mão dupla: os pontos extremos são os mesmos, o conceito de início e fim é que os transforma em opostos. A lei das Organizações Sociais é derivada da reforma do Estado, do conceito de que o Estado, embora não deva se afastar de certas atividades, deve e/ou pode conceder sua execução a instituições de direito privado para sua melhor administração. Já a lei das Oscips parte do conceito de que várias das atividades cuja natureza é inerente às funções do Estado (por exemplo: defesa de direitos humanos, direitos difusos, ecologia etc.) são hoje já

exercidas por entidades de direito privado sem fins lucrativos. Reconhecê-las é reconhecer a existência de um Terceiro Setor, entre o público e o privado. Contudo, por mais estranho que possa parecer, enquanto as OSs distanciam a gestão da coisa pública das instituições de direito público, a natureza das Oscips as aproxima. [...] É como se estivéssemos olhando uma estrada de mão dupla: a estrada é a mesma, mas os carros vêm e vão para lados opostos (MARTINS, 2001).

A análise da legislação em âmbito federal nos permite elencar diferenças importantes, também abordadas comparativamente por outros autores (DI PIETRO, 2007; VIOLIN, 2006; NETO, 2004). Citamos abaixo, em tópicos, algumas das principais diferenças:

- Escopo de atividades: o escopo de atividades previsto para as Oscips é mais amplo do que para as OSs, prevendo, além das áreas de “ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde”, outras, como “assistência social, segurança alimentar, promoção de direitos humanos, promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita”.
- Instrumento de parceria com Estado: o instrumento jurídico que regula as parcerias entre Estado e OSs é o “contrato de gestão”, enquanto com Oscips é o “termo de parceria”. Os dois instrumentos são bastante semelhantes, na medida em que estipulam metas e indicadores de eficiência para a atividade publicizada. Divergem, entretanto, sobre as formas de fiscalização e acompanhamento das entidades.
- Qualificação: a qualificação de entidades sem fins lucrativos como OSs pode ser considerada um ato discricionário (dependente da vontade e do interesse do poder público) e controlado pelo poder Executivo federal, estadual ou municipal. A qualificação das Oscips, por sua vez, é um ato vinculado (obrigatório, mediante apresentação de documentação e cumprimento de outras exigências legais) ao Ministério da Justiça e controlado por ele.

- Seleção: na lei federal, para a escolha de entidades que firmarão parceria com o poder público, não é obrigatória a realização de licitação ou concurso, tanto para OSs quanto para Oscips. A legislação das Oscips recomenda, entretanto, publicação de edital de concursos de projetos. Algumas leis estaduais, contudo, já vinculam a seleção das entidades à realização de editais, como no caso da Bahia.
- Participação de membros do poder público: a lei federal de OSs vincula fortemente o Estado à gestão da entidade, por meio da previsão da participação de membros do poder público no conselho de administração, o principal órgão deliberativo das OSs. Os membros do poder público devem ocupar entre 20% e 40% das vagas do conselho. Já a lei de Oscips não prevê a existência de conselhos de administração (apenas de conselhos fiscais) e não vincula a participação do poder público nos órgãos deliberativos e fiscais da entidade.
- Cessão de funcionários públicos: no caso das OSs, é permitida a cessão de funcionários para trabalhar diretamente na entidade, com ônus para a origem (ou seja, a remuneração do servidor continua correndo por conta do Estado e é incluída no orçamento repassado à OS). Já para as Oscips, é apenas permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Oscips, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título (incluído pela Lei nº 10.539, de 2002).

Com base nas leis federais, os estados e os municípios puderam criar suas próprias legislações para regulamento das parcerias com OSs e Oscips. As legislações estaduais podem apresentar diferenças expressivas em relação às leis federais, como é o caso das leis dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que serão analisadas neste capítulo. A tabela comparativa a seguir contribui para a visualização das principais características e diferenças entre as leis federais e as estaduais estudadas.

Tabela 4: OS e Oscip - Legislações federais e estaduais (SP/MG)

	OS	
	FEDERAL	SP
<b>Lei de criação</b>	Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Lei nº 846, de 4 de junho de 1998
<b>Decretos</b>	—	Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998
<b>Qualificação</b>	Ato Discricionário – controlado pelo Poder Executivo	Ato Discricionário – aprovado pelo secretário de estado da área e pelo secretário da Administração e Modernização do Serviço Público
<b>Áreas de atuação</b>	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde	Saúde e Cultura
<b>Pré-requisitos do estatuto</b>	Finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades	<i>Igual à Lei Federal</i>
	Previsão de ter como órgãos de deliberação superior e de direção conselho de administração e uma diretoria	<i>Igual à Lei Federal</i>
	Obrigatoriedade de publicação anual, no <i>Diário Oficial da União</i> , dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão	Obrigatoriedade de publicação anual, no <i>Diário Oficial do Estado</i> , dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão
	Proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese	<i>Igual à Lei Federal</i>

Tabela 4: OS e Oscip - Legislações federais e estaduais (SP/MG)

	OSCIP	
	FEDERAL	MG
<b>Lei de criação</b>	Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003
<b>Decretos</b>	Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999	Decreto nº 44.088, de 24 de abril de 2009
<b>Qualificação</b>	Ato Vinculado – controlado pelo Ministério da Justiça	Ato Vinculado – controlado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)
<b>Áreas de atuação</b>	Assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar, proteção do meio ambiente, promoção de direitos humanos, promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita	<i>Igual à Lei Federal</i> + fomento do esporte amador e ensino profissionalizante ou superior
<b>Pré-requisitos estatuto</b>	Observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência	<i>Igual à Lei Federal</i>
	Constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente	<i>Igual à Lei Federal</i>
	Previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social	Duração igual ou inferior a três anos para o mandato dos membros dos órgãos deliberativos
	Previsão de que, na hipótese de desqualificação, o acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos, será transferido a outra Oscip, preferencialmente na mesma área de atuação	<i>Igual à Lei Federal</i>

OS (Cont.)		
<b>Pré-requisitos do estatuto</b>	Previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social ou ao patrimônio da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios	Previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações, em caso de extinção ou desqualificação, da entidade, ao patrimônio de outra organização qualificada no âmbito do Estado
<b>Conselho de administração (composição)</b>	De 20% a 40% – Poder Público	Até 55% de membros eleitos dentre os membros ou os associados
	De 20% a 30% – entidades da sociedade civil, definidas pelo estatuto	35% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho
	Até 10% – membros eleitos dentre os membros ou os associados	10% de membros eleitos pelos empregados da entidade
	De 10% a 30% – membros eleitos pelos demais integrantes do conselho	
	Até 10% – membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto	
<b>Instrumento legal</b>	Contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Supervisão</b>	Fiscalizada por comissão de avaliação indicada pelo órgão ou entidade supervisora da área	Fiscalizada por comissão de avaliação indicada pelo secretário de Estado
<b>Seleção das entidades</b>	Sem edital ou licitação	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Cessão de servidores públicos</b>	Permitida, com ônus para a origem	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Manual de compras</b>	Regulamento próprio, publicado em até 90 dias após a assinatura do contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Manual de recursos humanos</b>	Não previsto	Incluído e especificado no Decreto nº 50.611, de 30 de março de 2006
<b>Desqualificação</b>	Quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>

OSCIP (Cont.)		
<b>Pré-requisitos estatuto</b>	Possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos	Limitação da remuneração dos administradores, gerentes ou diretores, quando houver, aos valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação  Finalidade não lucrativa da entidade, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades
<b>Conselho de administração (composição)</b>	Não previsto	Não previsto
<b>Instrumento legal</b>	Termo de parceria	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Supervisão</b>	Fiscalizada por meio de comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão da área de atuação e a Oscip. E pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas, em cada nível de governo*	Fiscalizada por meio de comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão da área de atuação, a Oscip e os Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas*
<b>Seleção das entidades</b>	A escolha da Oscip poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos	Recomendada a utilização de processo seletivo, quando houver possibilidade de mais de uma entidade qualificada prestar os serviços sociais objeto do fomento
<b>Cessão de servidores públicos</b>	É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Manual de compras</b>	Regulamento próprio, publicado em até 30 dias após a assinatura do termo de parceria	<i>Igual à Lei Federal</i>
<b>Manual de recursos humanos</b>	Não previsto	Não previsto
<b>Desqualificação</b>	Não regulamentado	Quando dispuser de forma irregular dos recursos públicos que lhe forem destinados; incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista ou descumprir o disposto na lei

\* Previsão de auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

### 3.3 - A publicização na área cultural

Data de 1998 a primeira experiência de publicização na área cultural, com a criação do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, o maior centro cultural público da Região Nordeste, localizado na cidade de Fortaleza e gerido desde então pelo Instituto de Arte e Cultura do Ceará (Iacc), entidade qualificada como OS pelo governo do estado. Ao adotar a gestão de espaços culturais por meio da publicização, o Ceará serviu de exemplo aos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Bahia, que já aplicam esse modelo na área cultural, e a outros, a exemplo de Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, que pretendem implantá-lo para a gestão não apenas de espaços culturais, mas também de orquestras e companhias artísticas estaduais.

As atividades culturais publicizadas nesses estados podem ser classificadas em três tipos principais: espaços culturais, corpos estáveis e projetos de formação ou de difusão artística. O estado de São Paulo é o recordista na implementação da publicização de serviços culturais, com 40 espaços e programas culturais sob a gestão de 19 organizações sociais, até o final de 2010.

Como exemplo de espaços culturais sob a gestão de OSs e Oscips podemos citar, no Ceará, além do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, o Centro Cultural Bom Jardim, criado em 2006 na periferia de Fortaleza. O estado do Pará também se utiliza de OSs para gerir três grandes espaços da Secretaria de Cultura: a Estação das Docas, um imenso complexo turístico e cultural na orla fluvial de Belém, o Mangal das Garças, espaço cultural e área de preservação ambiental, ambos geridos pela OS Pará 2000, e o Hangar – Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, gerido pela OS Via Amazônia, qualificada em 2007. Em São Paulo, os principais museus e teatros do estado estão sob a gestão de diversas OSs. Na área museológica, até 2010, sete OSs diferentes geriam espaços como a Pinacoteca do Estado e os museus da Língua Portuguesa, de Arte Sacra, da Casa Brasileira, da Imagem e do Som (MIS) e do Futebol, além de sete museus no interior do estado. Os teatros Sérgio Cardoso, São Pedro e Teatro de Dança são geridos pela OS Associação Paulista de Amigos da Arte (Apa). Além desses espaços, a Casa das Rosas e o Paço das Artes também contam com gestão publicizada.

Os corpos artísticos ou estáveis também são alvo das estratégias de publicização, em especial orquestras, facilitando trâmites relativos a contratações internacionais, turnês, direitos autorais etc. A Osesp, publicizada desde novembro de 2005, é o principal exemplo de corpo estável sob a gestão pública não estatal. Além dela

destacam-se a Orquestra do Estado de Mato Grosso, criada em 2005 e publicizada em 2007, e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, criada e publicizada em 2007. O processo de publicização das orquestras de São Paulo e Minas Gerais será tratado mais à frente, ilustrando os caminhos da gestão pública não estatal para corpos artísticos nesses dois estados.

A cidade de Curitiba, por meio de lei municipal de publicização, também firmou contrato de gestão com o Instituto Curitiba de Arte e Cultura (Icac), OS responsável pela gestão da área musical da Fundação Cultural de Curitiba desde janeiro de 2004. Essa gestão inclui a administração da Camerata Antiqua de Curitiba e de quatro outros grupos musicais e de coro. O estado de São Paulo criou, em janeiro de 2008, a São Paulo Companhia de Dança, primeiro corpo estável da área de dança gerido por uma OS.

Além de espaços culturais e corpos estáveis, entidades do Terceiro Setor podem assumir a gestão de projetos de formação na área artística e técnica. Em São Paulo, o Projeto Guri, criado em 1995, foi a primeira iniciativa cultural do estado a ser publicizada, em 2004. O projeto oferece iniciação musical na cidade de São Paulo e em mais de 300 municípios paulistas, atendendo mais de 40 mil jovens. Outro destaque na área de formação cultural são as Oficinas Culturais, que até 2010 possuíam sete núcleos na capital e 15 no interior, em parceria com prefeituras locais.

No Ceará, a Escola de Artes e Ofícios Thomaz Pompeu Sobrinho é também gerida pelo Iacc. O Plug Minas, centro de formação e experimentação digital criado em 2008 em Minas Gerais, é gerido pelo Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), Oscip que já administra o Centro Técnico de Produção, que oferece, entre outros serviços, cursos de capacitação e aperfeiçoamento em tecnologia do espetáculo no Palácio das Artes, em Belo Horizonte. A Bahia iniciou em 2009 sua primeira experiência de publicização na área cultural por meio de OS, para gestão dos Núcleos de Orquestras Juvenis e Infantis do Estado da Bahia (Neojiba), programa de educação de jovens pela prática coral e orquestral.

As OSs e Oscips podem estender sua atuação à gestão de festivais artísticos específicos, sendo normalmente acrescentados ao contrato de gestão das entidades como mais uma atividade sob sua responsabilidade. É o caso, por exemplo, do Festival de Música na Ibiapaba, no Ceará, e do Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão e dos projetos Mapa Cultural Paulista e Revelando São Paulo, em São Paulo.

Além dos estados do Ceará, Pará, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia, que têm parcerias firmadas com OSs e Oscips na área cultural, outros estados que já possuem leis de publicização vêm estudando a possibilidade de aplicar o modelo para espaços culturais e corpos estáveis. Em Santa Catarina, por exemplo, a Fundação Catarinense de Cultura (FCC) realizou, em abril de 2009, um seminário sobre OSs e Oscips voltadas para a área de cultura<sup>3</sup>. No Espírito Santo, a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (Sege) tem projetos de publicização em fase de estudo e planejamento com as secretarias de estado da Cultura, de Saúde e da Educação, tendo também promovido em janeiro de 2009 o debate O Controle Público na Contratualização com Organizações Sociais no Espírito Santo<sup>4</sup>. No estado do Rio de Janeiro, o Projeto de Lei nº 1.975/09, que prevê a publicização na área cultural, foi aprovado no dia 24 de junho de 2009 pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj), sob forte polêmica.

O caso específico do Rio de Janeiro mostra, como veremos a seguir, que, apesar de sua amplitude e de seu crescimento no Brasil, o modelo de publicização tem despertado resistência e polêmica desde sua origem. Na área da cultura, a resistência ainda é grande, encabeçada especialmente pelas associações de servidores públicos.

### 3.4 - Resistências e polêmicas

Desde sua criação, o modelo de publicização em nível federal e estadual tem sofrido críticas e sido alvo de diversas polêmicas. A primeira delas foi causada pela abertura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.923, em 1997, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), questionando a transferência de atividades públicas independentemente de processo licitatório. O Supremo Tribunal Federal (STF), após quatro sessões (que se estenderam até agosto de 2007), indeferiu a liminar e, até a finalização deste livro, o assunto ainda permanecia em aberto. Isso mostra que a própria existência das OSs é ainda um ponto controverso. A forma de escolha das OSs e Oscips ainda não é disciplinada em âmbito federal e estadual,

3 “FCC realiza seminário sobre Organizações Sociais e Oscips de Cultura.” Disponível em: <http://www.guaramirim.com>. Acesso em: 18 maio 2009.

4 “Sege debate a modernização do Estado a partir de um novo modelo de gestão de parceria com o Terceiro Setor”. Disponível em: <http://www.es.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2009.

sendo questionada sobretudo nas áreas de cultura e saúde, nas quais é mais largamente aplicada. No capítulo 4, trataremos dos riscos relacionados à forma de escolha das entidades contratadas pelo Estado.

Especificamente na área da cultura, a publicização tem sofrido forte resistência por parte de funcionários públicos e da própria classe artística, como no caso do processo de aprovação do projeto de lei no Rio de Janeiro. Desde sua apresentação à Assembleia, em fevereiro de 2009, até a aprovação, em junho do mesmo ano, o processo foi alvo de protestos de funcionários da Associação de Servidores da Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio (Funarj), de artistas de corpos estáveis ligados ao Theatro Municipal e de representantes da classe artística, que apresentaram ao Colégio de Líderes da Assembleia Legislativa um abaixo-assinado com 9.100 assinaturas contra o projeto, sob o pretexto de que ele representava uma iniciativa de privatização da cultura no estado. Como resultado desse embate, o projeto de lei foi modificado, retirando o Theatro Municipal, que completou cem anos no mesmo ano, do rol de espaços da rede estadual de cultura passíveis de transferência de gestão, e só então foi aprovado pela Assembleia<sup>5</sup>.

Em Minas Gerais, estado que já aplicava a parceria de gestão por meio de Oscips para a gestão de projetos da Fundação Clóvis Salgado (FCS), órgão da Secretaria de Cultura, a implantação do modelo para gestão da Orquestra Sinfônica do Estado gerou a apresentação de uma ação popular, movida pela Associação dos Músicos da Orquestra Sinfônica (Amos), contrária à criação de outra orquestra, atualmente a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, como veremos adiante.

No Rio Grande do Sul, após a aprovação da Lei nº 12.091, de 11 de janeiro de 2008, e do decreto que regulamenta as parcerias com Oscips no estado, publicado em março do mesmo ano, os servidores da TVE-RS recolheram em dezembro 15 mil assinaturas em um abaixo-assinado contra a possibilidade de mudança do status da emissora, também sob a justificativa de privatização do veículo.

5 O assunto foi tema de diversas matérias do jornal *O Globo*, a exemplo das seguintes: “Em sessão tumultuada, Câmara aprova Organizações Sociais”, de 24 abril de 2009, e “Teatro Municipal é excluído da lei das OSs, esvaziando projeto da Secretaria de Cultura”, de 9 junho de 2009. Ambas estão disponíveis em: [www.oglobo.com.br](http://www.oglobo.com.br).



Os contrários à publicização justificam sua resistência por diversos motivos: enxergam o modelo como privatização de espaços culturais e abandono do Estado de suas funções em relação à cultura; temem a perda de direitos trabalhistas, benefícios e estabilidade do emprego público; nutrem desconfiança em relação à sua idoneidade etc. Embora o modelo necessite de aperfeiçoamento, tanto das leis que o regem quanto do papel do Estado, muitos dos motivos alegados contra a sua implantação decorrem do desconhecimento sobre a diferença entre a publicização e a privatização, a importância central da atuação do Estado, as potencialidades e as formas de controle do modelo. Somada ao desconhecimento, a resistência à mudança também desempenha um papel muito forte nas polêmicas envolvendo as estratégias de publicização.

Isso mostra que, para melhor entender os novos modelos de gestão que ganham cada vez mais amplitude em diversos estados, é necessário compreender quem são os parceiros do Estado e como essas parcerias estão disciplinadas. Passaremos agora à análise das experiências de publicização nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

### **3.5 - O estado de São Paulo e as organizações sociais da cultura**

As organizações sociais no estado de São Paulo foram criadas pela Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, e regulamentadas pelo Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, durante a gestão do governador Mário Covas.

O governo do estado de São Paulo adotou, a partir de 2004, o modelo de gestão pública não estatal em 40 espaços e programas culturais sob a gestão de 19 OSs (Tabela 5, de 2010). O primeiro projeto cultural de São Paulo a ser publicizado foi o Projeto Guri, por meio da Associação Amigos do Projeto Guri, qualificada como OS em 2004. O Projeto Guri, criado em 1995, é um programa governamental que oferece iniciação musical a crianças e jovens em áreas de maior risco social e em polos da Fundação Casa, antiga Febem.

Originalmente, a lei das OSs em São Paulo contemplava apenas a área da saúde. A inclusão da área cultural na lei aconteceu na última hora, já no final da tramitação do processo na Assembleia Legislativa de São Paulo. Segundo Flávio Alcoforado e Tiago Moraes, essa inclusão foi estimulada por dois motivos principais: a necessidade de re-

gularização da situação trabalhista na Secretaria de Cultura e a necessidade de melhorias na gestão da Osesp, que já contava com uma fundação própria desde junho de 2005 e necessitava de um modelo de gestão mais eficiente para a orquestra e para a administração da Sala São Paulo.

A inclusão da área da cultura no projeto de lei foi uma decisão estratégica da base governista que aproveitou um momento favorável para tal alteração. Primeiro, porque a questão da saúde já estava praticamente resolvida. Depois de uma longa tramitação, as forças (favoráveis e contrárias) já haviam se consolidado e o governo já havia conseguido votos suficientes para a aprovação da lei no primeiro turno. Segundo, porque apenas a inclusão da área da cultura no texto da lei não configurava uma mudança substancial que necessitasse de uma nova rodada de debates e uma nova votação. Assim, a proposta permanecia a mesma, somente acrescida da área da cultura. Por fim, a oportunidade de apenas se estender a lei de OS para a área de cultura requeria muito menos esforço do que a opção de se iniciar a elaboração de um novo projeto de lei, específico para a cultura (ALCOFORADO; MORAES, 2008, p. 5).

A questão das irregularidades administrativas em relação à contratação de pessoas que trabalhavam na Secretaria de Cultura pairava em torno dos “credenciados”: trabalhadores sem vínculo empregatício e direitos trabalhistas, contratados sem concurso ou contrato pelo Estado, depois da extinção do Banesper. Ou seja, um problema criado a partir do fim de um problema anterior. O Banesper era uma empresa do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), que foi extinta em dezembro de 1994. Originalmente o órgão era encarregado de recrutar pessoal para atividades de limpeza, vigilância e copa do banco, mas acabou se tornando a solução para a contratação de funcionários de diversas áreas, incluindo a cultura, e originando várias irregularidades. Na época de sua extinção, o Banesper possuía quase 21 mil servidores contratados sem os critérios previstos em lei e muitos deles eram funcionários-fantasma.

Com o fim do Baner, a Secretaria de Cultura passou a adotar o credenciamento, prática que se tornou rotineira por causa da necessidade de contratação de serviços temporários, comum à área cultural, e da escassez de funcionários concursados para realizar todas as atividades sob responsabilidade da secretaria. Ou seja, para funcionar, o próprio Estado estava agindo em desacordo com a legislação, embora a finalidade cultural estivesse sendo cumprida. Na época que antecedeu a implantação do modelo em São Paulo, em 2003, cerca de 3.500 funcionários a serviço da Secretaria de Cultura eram “credenciados”.

O agravamento da irregularidade fez com que o Ministério do Trabalho encaminhasse ao Estado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) prevendo a tomada de providências para a regularização da situação dos servidores até dezembro de 2005. Esse foi um dos principais motivos que impulsionaram a adoção do modelo de gestão por meio de OSs na área cultural. No estado de São Paulo, a implantação da gestão pública não estatal permitiu a regularização das contratações, transformando as funções dos credenciados em empregos regidos pela CLT e reduzindo sua quantidade na Secretaria de Cultura para aproximadamente 282 em 2006.

**Tabela 5:** Relação das Organizações Sociais qualificadas no estado de São Paulo e respectivos espaços e programas culturais (2010)

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	ESPAÇOS/PROGRAMAS ADMINISTRADOS
A casa - Museu de Arte e Artefatos	Museu da Casa Brasileira
Abaçaí Cultura e Arte	Revelando São Paulo
	Mapa Cultural Paulista
Associação Amigos das Oficinas Culturais (Assaoc)	Oficinas Culturais
Associação Pró-Dança	São Paulo Cia. de Dança
Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari	Museu Casa de Portinari (Brodowski)
	Museu H.P. Bernardino de Campos (Amparo)
	Museu H.P. Índia Vanuíre (Tupã)
	Museu H.F.P. Monteiro Lobato (Taubaté)
	Casa de Cultura Paulo Setúbal (Tatuí)
	Museu H.P. Prudente de Moraes (Piracicaba)
	Museu H.P. Conselheiro Rodrigues Alves (Guaratinguetá)
Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí	Conservatório de Tatuí
Associação de Amigos do Memorial do Imigrante	Memorial do Imigrante
Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo	Museu de Arte Sacra de São Paulo
Associação de Amigos do Projeto Guri	Projeto Guri
Associação de Amigos da Pinacoteca do Estado	Pinacoteca do Estado
	Estação Pinacoteca
Associação de Amigos do Museu Afro Brasil	Museu Afro Brasil
Associação de Amigos do Museu do Café	Museu do Café (Santos)

**Tabela 5:** Relação das Organizações Sociais qualificadas no estado de São Paulo e respectivos espaços e programas culturais (2010) (Continuação)

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	ESPAÇOS/PROGRAMAS ADMINISTRADOS
Associação de Amigos do Paço das Artes	Paço das Artes
	Museu da Imagem e do Som (MIS)
Associação Paulista dos Amigos da Arte (Apaa)	Auditório Cláudio Santoro (Campos do Jordão)
	Aúthos Pagano
	Teatro Sérgio Cardoso
	Theatro São Pedro
	Teatro de Dança/Teatro Itália
	Teatro de Dança/Teatro Estadual de Araras - Maestro Francisco Paulo Russo
	Banda Sinfônica
	Jazz Sinfônica
Associação Santa Marcelina Cultura	Guri Santa Marcelina
	Escola de Música do Estado de São Paulo - Tom Jobim
	Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão
Catavento Cultural e Educacional	Catavento - Palácio das Indústrias
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	Orquestra Sinfônica de São Paulo
Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	Museu do Futebol
Poiesis - Associação dos Amigos da Casa das Rosas, da Língua e da Literatura	Museu da Língua Portuguesa
	Casa Guilherme de Almeida
	Casa das Rosas
	Projeto São Paulo - um Estado de Leitores
<b>19 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS</b>	<b>40 ESPAÇOS E PROGRAMAS CULTURAIS</b>

Diferentemente da área cultural, a publicização na área da saúde foi iniciada no ano de 1999. Segundo dados da Secretaria de Estado de Saúde, no ano de 2010, 21 hospitais, três ambulatorios, três laboratórios de análises clínicas e duas farmácias estavam sob gestão de organizações sociais na área da saúde<sup>6</sup>. Na saúde, outra diferença consiste nos pré-requisitos para a qualificação e a assinatura de contrato de gestão, exigindo obrigatoriamente entidades experientes na área e com histórico de prestação de serviços de assistência há pelo menos cinco anos.

Embora a legislação não previsse, inicialmente, tempo prévio de experiência das entidades na área cultural (com exceção de entidades qualificadas na área museológica), muitas das OSs qualificadas e que passaram a administrar os diversos espaços culturais do estado de São Paulo já existiam na forma de Associações de Amigos, criadas durante as décadas de 1980 e 1990 pela sociedade civil para auxiliar na gestão e no funcionamento desses espaços. É o caso da Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari, criada em 1996, da Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí, criada em 1981, da Associação de Amigos do Projeto Guri (AAPG), 1997, da Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado, 1992, e da Associação dos Amigos do Museu do Café, 1998. É importante ressaltar que outras entidades, a exemplo da Fundação Osesp, foram criadas com o único intuito de qualificarem-se como OS e celebrarem contrato de gestão com o Estado, sendo esse um processo comum em muitos estados, de criação “de dentro para fora”, ou seja, quando o Estado estimula a criação ou qualificação de uma entidade com o objetivo de garantir a melhoria da gestão de um projeto ou espaço por meio da publicização.

Após a inclusão da área da cultura na Lei Complementar nº 846, a criação de decretos e resoluções específicos às OSs da cultura contribuiu para o amadurecimento do modelo de gestão no Estado. O primeiro decreto (nº 43.493, de 29 de setembro de 1998) dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura, delineando o funcionamento do modelo na área e atendendo já a algumas especificidades do setor. Como o modelo passou a ser utilizado na cultura apenas a partir de 2004, data de 2006 o segundo decreto (nº 50.611, de 30 de março de 2006), que altera e inclui dispositivos no anterior e traz importantes mudanças, advindas da experiência já iniciada. As mudanças trazidas pelo decreto referem-se aos requisitos e parâmetros na gestão de seus recursos humanos (ampla divulgação do processo seletivo para novas contratações

6 Disponível em: [www.saude.sp.gov.br](http://www.saude.sp.gov.br). Acesso em: 15 dez. 2009.

de funcionários e dos resultados), ampliação dos prazos para encaminhamento dos relatórios de atividade das OSs e de avaliação da Secretaria de Cultura (de dez e oito dias, respectivamente, para 30 dias) e obrigatoriedade de publicidade para chamadas de compras e serviços.

A Resolução nº 10, de 27 de maio de 2008, estabeleceu com mais clareza as áreas culturais passíveis de publicização (museológica, arquivística, formação cultural, difusão cultural e fomento) e, por fim, o Decreto nº 53.330, de 18 de agosto de 2008, especifica que para a gestão de museus que contenham “acervo artístico relevante” (segundo definição da Secretaria de Cultura)<sup>7</sup> será exigida a comprovação de três anos de atuação prévia da OS.

Essas alterações e complementações nos dispositivos legais que regulam a publicização na área cultural em São Paulo revelam o processo de amadurecimento desse modelo, bem como a necessidade de revisão constante dos procedimentos e melhorias na relação entre OSs e Estado. Apesar de sua história bastante recente, é possível visualizar as etapas de consolidação da gestão pública não estatal na área cultural em São Paulo, conforme explicam Alcoforado e Moraes:

O processo de implantação das OS na área da Cultura pode ser dividido em três fases. Essas fases obedecem a uma linha temporal bem definida e são marcadas pela mudança de gestão da Secretaria da Cultura. A primeira fase, da gestão do Secretário Marcos Mendonça de 1995-2003 se caracteriza pela institucionalização e amadurecimento do modelo conceitual das OS de Cultura no estado de São Paulo e o seu processo de regulamentação. A segunda fase, da gestão Cláudia Costin (2003-2005), é marcada pela qualificação das primeiras OS e pela assinatura dos Contratos de Gestão. Por fim, a terceira fase, na gestão João

7 Consideramos que a decisão de vincular a obrigatoriedade de experiência da OS na área museológica a uma definição bastante ampla e subjetiva sobre o que constitui “acervo artístico relevante” é bastante delicada, pois se corre assim o risco de preferir museus e acervos menores e menos centrais, que podem estar sujeitos à gestão de instituições sem experiência específica na área museológica.

Batista de Andrade (2005-2006), é caracterizada pelo processo de consolidação das OS, com a assinatura dos Contratos de Gestão da maioria dos equipamentos cuja gestão ainda não havia sido transferida para OS e o início do monitoramento e avaliação dos resultados. Vale ressaltar que esse processo ainda está em desenvolvimento até o momento e que há uma série de desafios a serem alcançados, especificamente à provisão de servidores públicos para realizarem as funções de formulação da política cultural e o monitoramento das atividades realizadas pelas OS (ALCOFORADO; MORAES, 2008, p. 4).

Poderíamos ainda acrescentar à análise uma quarta fase, a partir de 2007, na gestão do secretário João Sayad e do secretário adjunto Ronaldo Bianchi, marcada pelo crescimento do modelo e por maior interferência e participação do Estado na gestão e no controle das OSs, ocasionando inclusive a mudança de entidades à frente de projetos e espaços, a exemplo do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim e dos grupos musicais vinculados a ele, bem como de parte das atividades do Projeto Guri. Essa fase também é marcada pela criação de novos projetos e espaços culturais, como o Museu da Língua Portuguesa, a São Paulo Companhia de Dança e o Museu do Futebol, todos participantes do modelo desde o início do funcionamento.

Os anos de 2007 e 2008 foram marcados também pelo incremento expressivo do orçamento da Secretaria de Cultura, que chegou a aumentar em R\$ 100 milhões entre os dois anos. Podemos averiguar, inclusive, que a mudança do modelo de gestão dos espaços e programas da Secretaria de Cultura, a partir de 2004, foi acompanhada pelo crescimento do orçamento destinado à pasta, conforme a Tabela 6<sup>8</sup>:

8 Confecção própria com base em dados extraídos dos relatórios da Secretaria Estadual da Fazenda de São Paulo, disponíveis para download no site <http://www.fazenda.sp.gov.br>. O percentual do investimento na área cultural foi calculado com base na proporção entre a Despesa Primária do Governo e o orçamento destinado à Secretaria de Cultura no ano.

**Tabela 6:** Orçamento destinado à cultura no estado de São Paulo entre os anos de 1999 e 2008 e percentual em relação ao orçamento total do governo

SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA					
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>ORÇAMENTO</b>					
<b>Administração direta</b>	<b>82.613,50</b>	<b>111.656,40</b>	<b>91.805,30</b>	<b>113.957,30</b>	<b>105.217,70</b>
Pessoal	6.817,40	7.347,90	8.519,20	9.047,20	8.455,60
Custeio	67.938,30	85.182,20	82.052,10	101.032,60	95.815,80
Investimentos	7.857,90	19.126,30	1.234,00	3.877,50	946,2
Entidades Vinculadas	<b>80.806,30</b>	<b>91.342,80</b>	<b>85.463,40</b>	<b>98.338,40</b>	<b>117.539,20</b>
<b>TOTAL</b>	<b>163.419,80</b>	<b>202.999,20</b>	<b>177.268,70</b>	<b>212.295,70</b>	<b>222.756,90</b>

SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA					
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>ORÇAMENTO</b>					
<b>Administração direta</b>	<b>111.734,70</b>	<b>155.714,00</b>	<b>210.278,50</b>	<b>291.571,00</b>	<b>373.568,40</b>
Pessoal	6.329,20	6.744,00	6.598,20	7.619,70	10.786,90
Custeio	104.633,40	143.425,10	202.681,20	236.010,00	338.009,90
Investimentos	772,1	5.545,00	999,1	47.941,30	24.772,60
Entidades Vinculadas	<b>116.114,50</b>	<b>167.253,20</b>	<b>162.046,40</b>	<b>164.568,30</b>	<b>192.086,50</b>
<b>TOTAL</b>	<b>227.849,20</b>	<b>322.967,20</b>	<b>372.324,90</b>	<b>456.139,30</b>	<b>565.655,90</b>
<b>PERCENTUAL</b>	<b>0,37</b>	<b>0,46</b>	<b>0,49</b>	<b>0,51</b>	<b>0,52</b>
<b>(Orçamento da Secretaria de Cultura em relação ao orçamento geral do estado a partir da publicação)</b>					

A tabela nos mostra que, no período entre 2004 e 2008, o orçamento da Secretaria de Cultura de São Paulo quase triplicou, passando de aproximados 228 milhões de reais para um total de 565 milhões de reais. Isso revela que a mudança processada na área da cultura em São Paulo esteve relacionada não apenas aos novos mecanismos de gestão, mas também a um real aumento do investimento público: em 2004 o recurso destinado à Secretaria de Cultura equivalia a 0,37% do total do orçamento do estado e em 2008 esse investimento passou para o equivalente a 0,52%.

Para exemplificar as mudanças na gestão pública da cultura no estado de São Paulo, passaremos agora à experiência da Osesp, considerada o “carro-chefe” do novo modelo no estado e um caso bastante emblemático da publicização aplicada a corpos artísticos ou estáveis.

### 3.5.1 - ORQUESTRA SINFÔNICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (OSESP)

A Osesp foi criada em 1954, por meio da Lei nº 2.733, de 13 de setembro, como Orquestra Sinfônica Estadual. Diferentemente do processo de criação de orquestras em outros estados brasileiros, a legislação não previa a realização de concurso público para a contratação de músicos (que não se tornaram, como nos outros estados, funcionários públicos). A lei de criação previa que os músicos não poderiam ser contratados por período inferior a um ano ou superior a três anos, com exceção prevista no Parágrafo Único do Artigo 2º, “ressalvados os casos de artista de renome, contratados para a realização de número certo de concertos, e as substituições eventuais, decorrentes de afastamentos legais”. Esse fator, a não contratação por meio de concurso público, embora trouxesse muita irregularidade ao funcionamento da orquestra, foi decisivo para a publicização do modelo, como veremos adiante e, especialmente, quando analisarmos o exemplo da publicização de corpos estáveis em Minas Gerais.

A orquestra passou, no início de sua história, por períodos de estagnação, de 1956 a 1964 e de 1967 a 1971, devido ao atraso e à ausência de pagamentos aos músicos, rescisão de contratos, paralisação de ensaios e audições. A partir de 1974, com a regência de Eleazar de Carvalho, que esteve à frente da direção por 24 anos, a orquestra passou por uma fase de renovação, como contratações de 84 músicos, realização de turnês nacionais e transmissão de concertos ao vivo para rádio e televisão. Em 12 de maio de 1978, passou a se

chamar Orquestra Sinfônica de São Paulo e reiniciou um período de crise em meados da década de 1980, que culminou com uma greve dos músicos por melhoria de salários no ano de 1991. A crise foi parcialmente amenizada com a contratação de 54 novos músicos em 1994. Em 1997 o maestro John Neschling assumiu a direção artística da Osesp, e aos poucos a orquestra iniciou uma fase de reestruturação, abrindo testes para novos músicos, no Brasil e no exterior, elevando os salários e melhorando as condições de trabalho.

Até 1999, a Osesp não possuía sede própria para ensaios e apresentações, ocupando diversos locais durante os anos (Cine Copan, Cultura Artística, Teatro Municipal, Teatro Sérgio Cardoso, Memorial da América Latina, Centro Cultural São Paulo etc.). Nesse ano, com a reforma da antiga estação de trens da Estrada de Ferro Sorocabana, localizada na região da Luz, no centro de São Paulo, é inaugurado o Complexo Júlio Prestes, que abriga a Sala São Paulo, atual sede da orquestra e considerada a melhor sala de concertos da América Latina. A obra demorou 18 meses para ser concluída e custou um total de 44 milhões de reais.

Antes da publicização, a administração da orquestra, da Sala São Paulo e dos coros era realizada de forma bastante singular, partilhada por cinco entidades distintas. A Secretaria de Cultura era responsável pela contratação dos músicos (credenciados), a Fundação Padre Anchieta (responsável pela TV Cultura) colaborava com a contratação de solistas e regentes convidados, responsabilizando-se por contratos, pagamentos, vistos internacionais, fechamento de câmbio etc. A entidade Amigos do Complexo Cultural Júlio Prestes colaborava com a administração do prédio, e outras duas entidades, a Associação Paulista dos Amigos da Arte (Apa) e a Associação dos Músicos da Osesp, participavam também da gestão, representando os músicos e colaborando com as atividades artísticas e a captação de recursos.

A situação contratual dos músicos era irregular e delicada, estando também inserida na questão dos “credenciados” da secretaria, mencionada anteriormente. Os músicos foram contratados de formas distintas ao longo dos anos, mas sem ter regularidade nos seus contratos de trabalho. Além da questão trabalhista, outras atividades da Osesp, por seu porte e complexidade, tornavam-se de difícil execução por meio da administração direta da Secretaria de Cultura e da situação de partilha de responsabilidades entre diferentes entidades. Além das contratações recorrentes de solistas e convidados internacionais, podemos citar entre essas atividades: realização de turnês nacionais e internacionais, gravações de CDs, publicações editoriais, administração de direitos autorais, negociação coletiva com sindicato de músicos.

Pela necessidade de centralização e melhoria das atividades da orquestra, e tendo em vista a transição para a gestão pública não estatal, foi criada a Fundação Osesp, em 22 de junho de 2005, como resultado do trabalho de reestruturação iniciado em 1997. Em 10 de novembro de 2005, a fundação, já qualificada como OS, celebrou o contrato de gestão com a Secretaria de Cultura, com duração de cinco anos e orçamento anual de 43 milhões de reais. As contratações de músicos da orquestra e do coro e de funcionários foram regularizadas e, em 2010, a fundação contava com uma equipe de cerca de 300 pessoas, contratadas via CLT. O conselho de administração da Osesp é presidido por Fernando Henrique Cardoso e Pedro Moreira Salles, contando com mais nove conselheiros, um conselho fiscal, com três membros, e um conselho consultivo, com dez membros.

Os resultados alcançados nos quatro primeiros anos de publicização da orquestra (de 2006 a 2009) foram bastante expressivos, embora não seja possível comparar o avanço em termos quantitativos em virtude da ausência de informações sistematizadas a respeito da gestão antes da publicização.

As ações realizadas pela Fundação Osesp não estão restritas somente à gestão das atividades artísticas da Orquestra Sinfônica, envolvendo também ações de formação e documentação, além da administração da Sala São Paulo. Além da orquestra, a fundação é responsável pela gestão de quatro grupos de coro: sinfônico, de câmara, juvenil e infantil.

Em relação à difusão artística, nos quatro primeiros anos foi realizada uma média de 140 concertos sinfônicos e de câmara por ano, com percentual de ocupação de público superior a 80% todos os anos. Em 2009, aproximadamente 150 mil pessoas assistiram aos concertos realizados na Sala São Paulo. Desde 2002, a Osesp tem realizado ao menos uma turnê por ano, com apresentações internacionais e nacionais, visitando as principais capitais brasileiras. No ano de 2007 foram realizadas duas turnês, uma na Europa e a outra na Argentina e no Uruguai. O ano de 2009 marcou a consolidação do projeto Osesp Itinerante na agenda anual da orquestra, com a realização de 32 concertos de câmara e quatro apresentações ao ar livre no interior do estado.

O trabalho de difusão artística está intrinsecamente relacionado às ações de documentação da orquestra. A valorização da música brasileira se destaca como uma das marcas do trabalho artístico da orquestra, incluindo obras de compositores brasileiros em seu repertório de concertos e gravações, editando partituras por meio da Editora Criadores do Brasil (administrada pela fundação) e encomendando partituras inéditas

a compositores contemporâneos brasileiros. A fundação mantém também o Centro de Documentação Musical Maestro Eleazar de Carvalho, com acervo de referência para músicos, professores e pesquisadores. A Osesp contava, até o final de 2009, com 41 CDs gravados, com destaque para as obras de compositores brasileiros, como Heitor Villa-Lobos e Camargo Guarnieri, e para o diálogo com a música popular brasileira. No site<sup>9</sup> estão disponíveis trechos de apresentações e gravações em podcasts e vídeos.

Nas áreas de educação e capacitação, merece destaque o Programa Sua Orquestra, financiado largamente pela doação de pessoas físicas e jurídicas por meio da dedução do imposto de renda devido anualmente. A arrecadação é destinada à manutenção das ações educativas da orquestra (Programa Descubra a Orquestra, de formação de professores e concertos didáticos; a Academia de Música da Osesp, criada em 2006 com o objetivo de capacitar novos músicos e que atende cerca de dez bolsistas, e as visitas monitoradas à Sala São Paulo). Além dessas atividades, a Osesp conta com um serviço de assinaturas de suas temporadas anuais e com um programa de voluntários, que auxiliam diversos setores da fundação.

Para a realização dessas atividades, a fundação recebeu anualmente da Secretaria de Cultura, durante os primeiros cinco anos de contrato, 43 milhões de reais, dos quais cerca de 30 milhões eram gastos em média com folha de pagamento. Esse orçamento ainda era acrescido pelos recursos captados por meio de diversas fontes: projetos incentivados, venda de ingressos e assinaturas, locação do espaço para eventos, doações e patrocínios, rendimentos financeiros e outras receitas. A captação de recursos representou desde o início um percentual expressivo do orçamento total anual da fundação (recursos do contrato de gestão mais recursos captados). O valor captado foi de 15 milhões de reais em 2006 (25% do total de 58 milhões de reais); 18 milhões de reais em 2007 (29% do total de 51 milhões de reais), 31 milhões de reais em 2008 (41% do total de 74 milhões de reais) e 20 milhões de reais em 2009 (31% do total de 63 milhões de reais). Além de potencializar as atividades artísticas e de formação, a captação de recursos e a gestão autônoma permitiram que durante esses quatro anos a fundação fechasse o exercício com superávit de 13 milhões de reais em 2006, 7,8 milhões de reais em 2007, 10,3 milhões de reais em 2008 e 14 milhões de reais em 2009. Durante esse mesmo ano, a Fundação Osesp contou com a colaboração de 40 grandes empresas, sendo dez patrocinadores, 15 apoiadores e 15 parceiros, além de obter permutas com 29 veículos de comunicação.

9 [www.osesp.art.br](http://www.osesp.art.br)

A prestação de contas de todos esses recursos envolve seis instâncias diferentes:

1. Prestação de contas anual à Curadoria de Fundações do Ministério Público do estado de São Paulo (pelo fato de ser fundação).
2. Prestação de contas mensais, trimestrais, quadrimestrais e anuais à Secretaria de Cultura, por meio de relatórios de atividades.
3. Prestação de contas à Secretaria da Fazenda, com envio mensal de relatórios e recebimento de visita de auditores públicos.
4. Prestação anual de contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (indiretamente, por meio da Secretaria da Cultura).
5. Auditoria independente (PricewaterhouseCoopers), que gera a prestação de contas à sociedade (publicação de relatório social anual).
6. Prestação de contas ao Ministério da Cultura, no que diz respeito aos recursos captados por meio da Lei Rouanet.

O resultado alcançado com a publicização da Osesp influenciou outras experiências de mudança de gestão de orquestras estaduais, conforme veremos a seguir com a análise da gestão pública não estatal em Minas Gerais.

### **3.6 - O estado de Minas Gerais e as organizações da sociedade civil de interesse público**

A implantação do modelo de gestão pública não estatal constituiu um dos pilares do choque de gestão, instituído pelo governo do estado a partir de 2003, na administração de Aécio Neves. O choque representou uma série de inovações na gestão pública, tendo destaque as estratégias de contratualização de resultados entre: as próprias organizações públicas; entre o poder público e o Terceiro Setor; e entre o poder público e a iniciativa privada. Para cada tipo de acordo e parceria foi instituído um instrumento legal: acordo de resultados entre governo e secretarias ou órgãos públicos; termo de parceria entre governo e entidades do Terceiro Setor; e parceria público-privada, envolvendo governo e iniciativa privada.

Em Minas Gerais, a gestão pública não estatal é implementada por meio de parcerias com Oscips, regulamentadas pela Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 44.914, de 3 de outubro de 2008. O caso de Minas Gerais, entretanto, pode ser considerado misto, porque se parece bastante com o modelo de parceria com OSs, uma vez que também permite a transferência da gestão de serviços executados pelo poder público.

As Oscips mineiras instituem um novo modelo híbrido, com gestão típica de OS e fomento com aspecto de Oscips. No que concerne à transferência de serviços relevantes do Estado para o terceiro setor, há um estreitamento com as OSs. Por sua vez, o modelo assemelha-se às Oscips federais quando da prestação dos referidos serviços por iniciativa própria ou da titularidade ordenadora da atuação do terceiro setor (PÉCI et al., 2008, p. 1143).

A publicização na área cultural em Minas Gerais teve início em 2005 com a assinatura dos dois primeiros termos de parceria: um com o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), para auxílio à gestão e à captação de recursos da Fundação Clóvis Salgado e administração do Centro Técnico de Produção do Palácio das Artes, e outro com a Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV), para gestão da Rede Minas, criada em 1984 e transformada em fundação pública, por meio da Fundação TV Minas Cultural e Educativa, em 1993. Em 2008 foram firmados os dois outros termos: em janeiro, com o Instituto Cultural Filarmônica (ICF), para a gestão da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, e em setembro com o ICSM, para gestão do Plug In Minas – Centro Jovem de Artes, Esportes e Cultura Digital, espaço cultural resultado de articulação entre as secretarias estaduais de Educação, Cultura e Esportes e Juventude.

Até dezembro de 2009, seis anos após a promulgação da lei, o estado de Minas Gerais contava com um total de 153 entidades qualificadas como Oscips e 16 termos de parceria firmados envolvendo as secretarias estaduais de Esportes e Juventude; Desenvolvimento Social; Meio Ambiente; Cultura; Defesa Social e Educação. Em relação à área cultural, 61 entidades qualificadas incluem a cultura entre as áreas de atuação, e existem quatro termos de parceria na área, firmados com três Oscips.

**Tabela 7:** Relação das Oscips com Termos de Parceria firmados no estado de Minas Gerais e respectivos espaços e programas culturais

OSCIPS	ESPAÇOS/PROGRAMAS ADMINISTRADOS
Instituto Filarmônica (ICF)	Orquestra Filarmônica de Minas Gerais
Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM)	Gestão e geração de recursos para a execução de projetos e programas da Fundação Clóvis Salgado/Administração do Centro Técnico de Produção do Palácio das Artes
	Plug In Minas - Centro Jovem de Artes, Esportes e Cultura Digital
Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV)	Rede Minas (TV)
<b>TRÊS OSCIPS</b>	<b>QUATRO ESPAÇOS E PROGRAMAS CULTURAIS</b>

A publicização em Minas Gerais destaca-se pela transparência e pelo acesso às informações referentes às parcerias entre governo e Oscips. No site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)<sup>10</sup>, em uma seção criada especialmente para o tema, é possível encontrar informações básicas sobre a legislação e o conceito de Oscips, relação das entidades qualificadas, termos de parcerias em vigência e encerrados, assim como resultados já alcançados com a implantação do modelo, apresentando dados quantitativos de forma sintética. Destaca-se também pelas recentes atualizações da legislação no que diz respeito ao acompanhamento e à fiscalização das parcerias, sobretudo após o Decreto nº 44.088/09, que trouxe importantes mudanças – nem todas benéficas, como veremos adiante –, como a criação da figura do “supervisor”, funcionário público designado pelo órgão estatal responsável pelo acompanhamento de todas as ações do ente parceiro, podendo inclusive ter poder de veto sobre algumas ações. Entretanto, é visível o pioneirismo da Seplag, realizando um excelente trabalho de regulamentação e esclarecimento do modelo voltado tanto para os órgãos públicos quanto para as próprias Oscips. Em seu site é possível encontrar não apenas todos os termos de parceria firmados e respectivos relatórios de acompanhamento, mas também modelos e orientações sobre elaboração, celebração, avaliação e prestação de contas dos termos de parceria.

<sup>10</sup> [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)



Coutinho, Romero e Melo (2009) elencam três iniciativas principais do governo de Minas focadas no acompanhamento dos termos de parceria: a criação do Comitê de Apoio à Gestão dos Termos de Parceria (CGTP), em 2007; o acompanhamento de processos internos das Oscips por meio de checagem amostral, instituído com o Decreto nº 44.914/08, e o fortalecimento do papel da Auditoria Geral do Estado, que criou uma unidade específica para acompanhar os acordos de resultados e termos de parceria do estado. Essas ações demonstram uma tentativa do poder público de controlar a execução das parcerias não apenas por meio dos resultados, a posteriori, mas também dos processos, em uma avaliação concomitante com a execução do objeto. É preciso, entretanto, averiguar até que ponto essas alterações fortalecem a gestão ou comprometem a autonomia das Oscips, colaborando para o enrijecimento do modelo, a exemplo dos riscos possíveis advindos do poder de veto do supervisor e de seu uso indiscriminado.

Em semelhança à análise feita sobre a gestão pública não estatal em São Paulo, ilustraremos o processo em Minas Gerais por meio do caso da Orquestra Filarmônica, cujo procedimento de publicização é bastante emblemático por envolver a questão dos corpos estáveis e do funcionalismo público.

### 3.6.1 - ORQUESTRA FILARMÔNICA DE MINAS GERAIS

Para compreender a primeira experiência de publicização de um corpo estável em Minas Gerais, a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, criada em 2007, é necessário compreender a história do grupo artístico que lhe deu origem: a Orquestra Sinfônica de Minas Gerais (OSMG). A orquestra foi criada pela Lei Estadual nº 68, de 6 de setembro de 1972, como um dos três corpos artísticos do Palácio das Artes, complexo cultural inaugurado em 1971 em Belo Horizonte e gerido pela Fundação Clóvis Salgado. A OSMG começou a ser estruturada apenas em 1976, com músicos selecionados por concurso público, e sua estreia oficial aconteceu no dia 16 de setembro de 1977, então com 46 músicos efetivos. Com o intuito de completar seu quadro de instrumentistas, a orquestra promoveu um novo concurso, divulgado nacional e internacionalmente. A contratação de músicos estrangeiros causou bastante controvérsia no meio musical e, em 1980, havia 40 músicos estrangeiros e 46 brasileiros na composição da orquestra.

A história da OSMG apresenta muitas similaridades com outras orquestras estaduais brasileiras, cuja trajetória é marcada por momentos de crise e estagnação, a despeito da importância e da dimensão das atividades de difusão e formação musical realizadas e do reconhecimento alcançado junto ao público e à imprensa. No caso da OSMG, projetos com boa aceitação do público, como o Domingo no Parque, desenvolvido durante as décadas de 1970 e 1980 com concertos ao ar livre e gratuitos, ganharam grande repercussão em Belo Horizonte.

A orquestra sofreu, entretanto, com a crise financeira em meados da década de 1980. Como uma medida de apoio, foi criada, em 1984, a campanha Adote um Músico para ajudar a manter o quadro de instrumentistas da orquestra. As empresas arcavam com o salário dos músicos, e o valor da contribuição seria deduzido do imposto de renda, antecipando o futuro impacto da Lei Sarney e da posterior Lei Rouanet no incentivo à cultura. Apesar do ineditismo da iniciativa, que contou com a adesão de algumas empresas, essa ação não resolveu os problemas salariais e o déficit de músicos na orquestra. A situação se agravou nos anos seguintes, embora a OSMG continuasse com suas atividades, contando com apoios diversos.

No ano em que comemorava dez anos, a OSMG se via em uma situação novamente delicada, devido à saída de músicos para outras orquestras que ofereciam melhores salários e à falta de concursos para preenchimento das muitas vagas no conjunto. [...] “Lutando para triunfar sobre a própria morte” era o título de uma das diversas matérias de jornais que àquela altura divulgavam insistentemente a lamentável situação da OSMG, cujas realizações só podiam ser alcançadas à custa de sacrifício e esforço. O número de músicos era insuficiente, apenas 54, os salários estavam novamente defasados e simplesmente não havia verba para manutenção dos instrumentos da orquestra. As peles dos tímpanos, por exemplo, já estavam com oito anos de uso e só puderam ser trocadas por iniciativa da Escola Técnica Federal de Ouro Preto, em retribuição ao empréstimo de instrumentos para realização do Festival Mozart (FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO, 2006. p. 132-133).

A crise permaneceu até 1988, sendo amenizada com a realização de novo concurso para 20 vagas e, no ano seguinte, com um convênio firmado entre o Palácio das Artes e a empresa Cemig para garantir a manutenção dos salários dos músicos por dois anos. A situação continuou oscilante no começo da década de 1990, culminando com uma paralisação da OSMG em 1993, pela falta do número mínimo de músicos: na época a orquestra contava apenas com dez violinistas efetivos. A década também foi marcada pelo incêndio que destruiu a sala principal do Palácio das Artes, em 1997. A OSMG passou a realizar seus concertos sinfônicos e didáticos no *foyer* do palácio, em um espaço provisório criado para apresentações, que, apesar de não ser plenamente adequado às suas atividades, foi o palco de uma época de ações de grande repercussão, como os projetos de formação e extensão da orquestra, em 1998.

Apesar dos momentos de crise, a OSMG prosseguiu com suas atividades, contando em 2003 com 70 músicos efetivos e realizando uma média de 40 apresentações por ano. Nesse mesmo ano, uma parceria entre Fundação Clóvis Salgado, TIM, Cemig e Usiminas possibilitou a temporada de concertos, chamada de Série de Concertos TIM. Ao completar 30 anos de criação, em 2006, pela primeira vez na sua história, a orquestra iniciou o ano com sua programação definida e divulgada ao público no primeiro concerto. Esse pequeno dado, ao qual se deu destaque na publicação editada em 2006 sobre a história dos corpos artísticos do Palácio das Artes, é bastante simbólico do funcionamento de grande parte das orquestras mantidas pelo poder público e da situação de distanciamento da OSMG em relação aos padrões de excelência de outras orquestras internacionais, ou nacionais, a exemplo da vizinha Osesp, em São Paulo, que fecha sua temporada anual com dois ou até três anos de antecedência, acompanhando a agenda e a disponibilidade de regentes e solistas de destaque mundial.

Esses fatores incentivaram o início do processo de mudança do modelo de gestão da OSMG, na esteira das inovações do choque de gestão do estado. O processo foi iniciado em 2005, com a criação do Instituto Cultural Orquestra Sinfônica (Icos), entidade qualificada como Oscip pelo poder público estadual. A criação do Icos, no final de 2005, foi uma iniciativa fomentada pelo próprio governo, no claro intuito de posteriormente transferir a gestão da OSMG, confirmando assim a hibridez do modelo de parceria mineiro, que guarda bastante similaridade com as experiências de OSs em outros estados.

O processo de publicização da orquestra pode ser dividido em duas fases. A primeira delas iniciada em junho de 2006, quando foi firmado o primeiro termo de parceria entre a FCS e o Icos, no valor de aproximadamente 4 milhões de reais, tendo como objeto o fomento à atuação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais. Esse termo de parceria sofreu dois aditivos e se estendeu até 2007, sem que, entretanto, seu objeto fosse plenamente concretizado, uma vez que as metas previam não apenas a difusão das atividades da OSMG, mas também ações estruturantes visando à sua migração para o novo modelo de gestão, assim como à elaboração de um novo plano de cargos e salários, de um programa de remuneração por desempenho e à realização de seleção para novos músicos, a ser contratados pelo regime de CLT.

Os anos de 2006 e 2007 foram marcados pelo início de uma grande controvérsia envolvendo os músicos da OSMG, que inicialmente rejeitaram a nova proposta de gestão, e a Secretaria de Cultura, disposta a levar à frente o plano de transformação da orquestra, conforme exposto no 3º Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria, referente ao período de janeiro a agosto de 2007<sup>11</sup>:

Ocorre que a contratação dos músicos para a composição do corpo artístico não foi concluída conforme o planejamento do termo de parceria. O processo de negociação com os servidores músicos do Órgão Estatal Parceiro foi demorado e fatores como a greve destes servidores, alteração na estrutura de gestão da entidade e até mesmo uma ação judicial promovida pela Associação dos Músicos da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais - AMOS acarretaram o atraso deste processo, prejudicando a execução e a própria avaliação da parceria (SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DE MINAS GERAIS, 2007).

11 Todos os relatórios de acompanhamento dos termos de compromisso, vigentes e vencidos, são disponibilizados no website da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Disponível em: [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br).

O processo de negociação entre músicos foi bastante delicado, partindo da intenção inicial da Secretaria de Cultura de contratação de um maestro de renome internacional para a direção artística da orquestra e da proposta de adesão dos músicos ao Afastamento Voluntário Incentivado (AVI), tipo de licença no qual os músicos não perderiam a estabilidade e poderiam então ser contratados pela Oscip sob o regime de CLT. A proposta de afastamento, mesmo garantindo que os músicos migrariam para a orquestra sem necessidade de audição e mantendo a estabilidade nos cargos, foi alvo de divergências na interpretação e tomada como um risco à condição de funcionários públicos concursados que possuíam.

Inicialmente, apenas sete dos 70 músicos aderiram ao novo modelo de gestão. Devido à pouca adesão, o governo resolveu fazer uma audição para preencher as vagas da orquestra. A Amos perpetrou uma ação pela paralisação das audições, questionando a legalidade de audições como forma de seleção – uma vez que a lei de criação da OSMG previa apenas a realização de concurso público –, e complicou ainda mais o processo de migração. Assim mesmo duas audições nacionais foram realizadas, em julho e agosto de 2007, com aproximadamente 250 inscritos, sendo que apenas metade compareceu ao Palácio das Artes para realizá-las e somente 15 vagas foram preenchidas.

O governo iniciou então uma nova tentativa para convencer os músicos, sugerindo o afastamento através da Licença para Interesses Pessoais (LIP), na qual o funcionário poderia ficar afastado por até dois anos, também sem perder a estabilidade. Esse mecanismo teve maior adesão dos músicos, e metade deles, 35, aceitou migrar para o novo modelo de gestão. A inviabilidade de negociação com o restante dos músicos levou o governo a tomar a decisão de criar uma nova orquestra, chamada então de Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais (Osemg). Assim, passaram a existir duas orquestras: a OSMG, com 35 músicos que não aderiram ao modelo de gestão proposto, e a nova Osemg, com um total de 85 músicos (somando os 35 músicos que aderiram e 50 novos músicos que foram contratados por novas audições, sendo 30 brasileiros e 20 estrangeiros).

Desse modo, a segunda fase do processo de publicização foi iniciada em 2008, com a assinatura do segundo termo de parceria, no valor aproximado de 13 milhões de reais, cujo objeto dessa vez previa “criação, estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o estado de Minas Gerais, de natureza privada e sem fins lu-

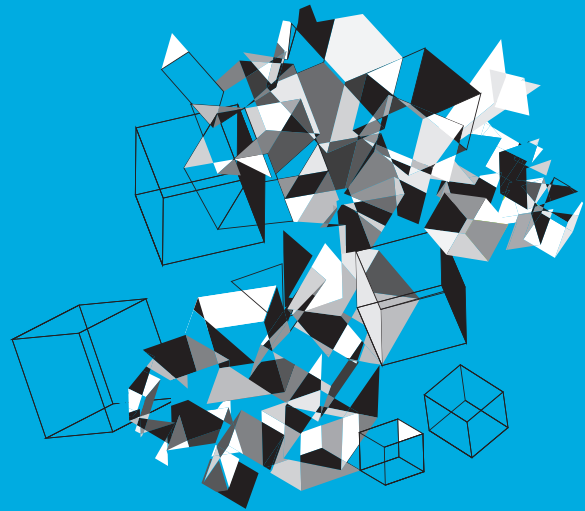
crativos, que se denominará OSEMG (Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais)”. A liminar concedida pelo Tribunal de Justiça, a partir da ação popular apresentada pela Amos, garantiu a manutenção dos músicos que não aderiram à nova orquestra como funcionários públicos e assegurou a manutenção do nome da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais vinculado ao estado. Essa decisão quase cancelou o concerto de estreia do novo corpo estável e coroou o que a imprensa local chamou de “guerra das orquestras”. A decisão judicial ensejou a mudança de nome da nova orquestra, que passou a se chamar Orquestra Filarmônica de Minas Gerais e que divide hoje espaço, no Palácio das Artes, com a OSMG, até que sua sede própria, no antigo prédio da Secretaria de Fazenda, no circuito cultural da Praça da Liberdade, em Belo Horizonte, esteja finalizada.

As duas orquestras permanecem em funcionamento, com marcante diferença entre o patamar artístico e de visibilidade alcançado pela nova Orquestra Filarmônica, sob a regência do maestro de renome internacional Fábio Mechetti. Em sua primeira temporada, a Filarmônica foi assistida por mais de 70 mil pessoas e realizou turnê, apresentando-se em 15 cidades do interior do estado e no Festival Internacional de Inverno de Campos do Jordão (SP).

Em relação à captação de recursos, a Filarmônica vem mostrando um bom desempenho, sobretudo a partir de seu segundo ano de funcionamento, resultado da estruturação e do crescimento da equipe administrativa. Em 2008, a Filarmônica não conseguiu cumprir a meta de 4% de captação sobre o valor total do termo de parceria, contando apenas com a arrecadação da bilheteria, no valor aproximado de 75 mil reais. Em 2009 o desempenho foi melhor, tendo ultrapassado, até o fim do terceiro trimestre, o valor de 1 milhão de reais, incluindo recursos de bilheteria, concertos vendidos e captação via Lei Rouanet, envolvendo empresas como Telecom, Cemig e Odebrecht.

Consideramos o caso de publicização em Minas Gerais bastante emblemático, expondo os riscos e desafios da transição para a gestão pública não estatal envolvendo corpos estáveis e a cessão de funcionários públicos. Mas os resultados alcançados pela Filarmônica em poucos anos de criação podem também ser considerados um estímulo à mudança do modelo de gestão de outros corpos estáveis no Brasil, mostrando, assim como no caso da Osesp, ser possível manter com recursos públicos uma orquestra de nível internacional de reconhecimento e excelência artística.

**IV** DIÁLOGOS, DISCUSSÕES E  
SILÊNCIOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA  
DA GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL  
NA ÁREA DA CULTURA



Os casos de São Paulo e Minas Gerais, expostos no capítulo anterior, são ilustrativos e importantes por serem as principais referências do modelo de gestão pública não estatal na área da cultura no Brasil. Entretanto, para além somente da descrição dos casos, é preciso ir mais a fundo, de forma a refletir e buscar respostas às perguntas apresentadas ainda na introdução deste livro. Como a publicização contribui para resolver ou minimizar os principais problemas da cultura na administração pública, vistos no capítulo 2? Quais as vantagens e as desvantagens do modelo? A sociedade e o Estado ganham ou perdem com essa transformação? Qual a relação entre a publicização e as políticas públicas na área cultural?

É preciso que o esforço de transformação da gestão pública, na área cultural ou em qualquer outra, seja precedido, ou pelo menos acompanhado, por um trabalho de avaliação desses novos modelos de gestão com base nas experiências já existentes, considerando as diferenças de cada local e o histórico bastante recente desse fenômeno. Justamente pelo pouco tempo de início desse modelo de gestão, o trabalho de avaliação é ainda mais delicado, pois, como ressalta Celina Souza, a avaliação de políticas públicas é complexa e vai muito além do simples acompanhamento de ações governamentais.

Avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais, porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios fundamentais para que possamos afirmar se uma política deve continuar ou não a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Esses critérios não são passíveis de uma tipologia, pois devem variar de acordo com a política que está sendo avaliada (SOUZA, 2002. p. 21).

Que critérios utilizar, portanto, para a avaliação da publicização na área da cultura em seu estado atual no Brasil? Em contraposição a uma abordagem meramente comparativa entre pontos “positivos” e “negativos” do modelo, sugerimos uma ava-

liação com foco nas fragilidades e nos riscos versus vantagens e benefícios trazidos para a gestão da atividade cultural na esfera pública. Essa diferenciação é pertinente na medida em que ajuda a esclarecer que os riscos decorrentes da má utilização do modelo não devem ser interpretados como falhas. E, mesmo quando identificados, acreditamos que a existência de riscos na aplicação desse modelo de gestão, bastante recente em consideração ao histórico da administração pública no Brasil, não deve servir de argumento para invalidá-lo, mas, sim, contribuir para o seu aperfeiçoamento e para a correção dos problemas nos serviços já publicizados. Acreditamos que o que falta é justamente o conhecimento claro tanto dos riscos quanto das vantagens do modelo. Apenas conhecendo ambos os lados poderemos chegar à conclusão sobre a viabilidade da publicização enquanto política pública e então aproveitar o conhecimento teórico para a resolução de problemas práticos, como explica Thomas Dye:

As políticas públicas também podem ser estudadas por razões profissionais: compreender as causas e consequências das políticas públicas nos permite aplicar os conhecimentos das ciências sociais para a solução de problemas práticos. O conhecimento factual é um pré-requisito para a prescrição aos males da sociedade. Se certos fins são desejados, então a questão de quais as políticas que melhor implementariam esses objetivos é uma questão real que exige estudo científico. Em outras palavras, estudos sobre políticas públicas podem produzir conselhos profissionais, em termos de conclusões “se [...] então [...]”, sobre como atingir os objetivos desejados (DYE, 1984, p. 5). (Tradução nossa.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “Public policy can also be studied for professional reasons: understanding the causes and consequences of public policy permits us to apply social science knowledge to the solution of practical problems. Factual knowledge is a prerequisite to prescribing for the ills of society. If certain ends are desired, then the question of what policies would best implement these ends is a factual question requiring scientific study. In other words, policy studies can produce professional advice, in terms of “if [...] then [...]” statements, about how to achieve desired goals” (DYE, 1984, p. 5).

#### 4.1 - Fragilidades e riscos: respondendo aos antigos e identificando novos problemas

Por uma questão de ordem prática, daremos ênfase inicialmente ao detalhamento das fragilidades e dos riscos da publicização, entendendo que esses esclarecimentos, além de pouco explorados na literatura existente sobre o tema, podem ser mais úteis ao desenvolvimento do modelo do que a menção de seus resultados positivos. Apresentaremos nos tópicos a seguir algumas reflexões sobre as principais fragilidades identificadas no modelo, que se referem: 1) aos critérios de qualificação e forma de seleção das entidades; 2) à atuação dos conselhos de administração das entidades; 3) à elaboração e ao acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parceria; 4) ao controle social e à transparência de informações; e 5) ao acesso às informações e à sistematização e à divulgação dos resultados da publicização.

##### 4.1.1 - CRITÉRIOS DE QUALIFICAÇÃO E FORMA DE SELEÇÃO DAS ENTIDADES

Um dos pontos mais controversos e polêmicos da relação entre Estado e OSs e Oscips reside nas formas de escolha tanto das entidades aptas a receber ambas as qualificações quanto daquelas que celebram contratos de gestão ou termos de parceria com o Estado. Consideramos que a atenção a esses dois momentos, ambos anteriores a todo o processo de parceria, é essencial para o sucesso e a transparência da publicização de serviços públicos. O contraste entre os dois momentos é também evidente: enquanto a qualificação é um ato vinculado, previsto em lei como obrigatório a todas as entidades que cumprirem os requisitos legais mínimos, a seleção das OSs que pactuam com o Estado é, na maioria dos estados brasileiros, discricionária, ou seja, depende apenas da escolha da autoridade gestora.

Em ambos os casos os riscos estão presentes e são claros. No primeiro caso, ao qualificar obrigatoriamente qualquer entidade que atenda aos requisitos mínimos, a lei permite a qualificação de entidades sem avaliação prévia de sua capacidade de gestão, condições de funcionamento, sustentabilidade etc. Mais do que o risco de transferir a gestão de um serviço público para uma entidade sem capacidade para geri-lo, há ainda a possibilidade de qualificação de entidades-fantasmas (risco que não pode ser descartado, tendo em vista os precedentes de corrupção da política brasileira).

Já no segundo caso, o risco reside na “feudalização” da gestão compartilhada, possibilitando que a escolha de entidades seja guiada por interesses pessoais, políticos ou partidários, ferindo a transparência essencial ao modelo e o atendimento ao interesse público. Alguns estados com leis próprias de publicização restringem a escolha das OSs à realização de edital público, a exemplo da Bahia. A lei mineira, assim como a lei federal das Oscips, recomenda a publicação de edital para escolha de projetos, mas na prática isso não é realizado. Ou seja, nos estados de São Paulo e Minas Gerais, a escolha das entidades que assinam parceria com o Estado é discricionária, sendo a discricionariedade justificada pela inexistência de um número suficiente de entidades qualificadas de forma a garantir a concorrência na prestação de serviços. Entendemos que a discricionariedade do ato deveria ser aplicada apenas em um momento inicial de implantação do modelo, e que o mais adequado, no caso de pouca ou nula concorrência local, é investir em ações de capacitação e incentivo à qualificação de entidades que já possuem um trabalho sério na área publicizada.

Esses fatores, como vimos, motivaram a abertura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.923, em 1997, questionando a transferência de atividades públicas independentemente de processo licitatório. Apesar de a liminar haver sido indeferida pelo STF em 2007, os requerentes continuam a pedir a análise do pleito, e a discussão pode vir a ser reaberta. Talvez a deliberação sobre a Adin ainda esteja longe de ocorrer. Entretanto, as dúvidas, assim como os riscos, permanecem.

##### 4.1.2 - ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DAS ENTIDADES

Além da importância de critérios transparentes para a qualificação e escolha das OSs e Oscips que celebrarão parcerias com o Estado, outro componente é decisivo para o bom funcionamento das entidades: a composição e o papel dos conselhos de administração. O Artigo 4º da Lei nº 9.637, cujo conteúdo foi reproduzido quase que inteiramente em todas as leis estaduais de publicização por meio de OS, evidencia a centralidade desse órgão na gestão das entidades e, conseqüentemente, nos resultados da publicização. Muito embora a Lei nº 9.790, que institui as Oscips, não preveja como pré-requisito à qualificação a existência de um conselho de administração (apenas de conselho fiscal), muitas Oscips possuem conselhos, com os mesmos papéis previstos na lei federal das OSs.

Entre as principais atribuições do conselho estão: aprovar a proposta de contrato de gestão e de orçamento da entidade; designar, dispensar e fixar a remuneração dos membros da diretoria executiva; aprovar o regulamento próprio para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios; aprovar e encaminhar os relatórios gerenciais e de atividades da OS ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão; e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar as prestações de contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa (quando houver).

A simples leitura das funções do conselho de administração já demonstra a responsabilidade desse órgão para o sucesso de qualquer experiência de transferência de gestão. Essa responsabilidade é ainda maior em razão da grande dependência da publicização em relação aos mecanismos de controle social, dentro e fora do Estado.

Como a legislação acredita muito na eficiência do controle social sobre a administração pública, qualquer falha mais grave no funcionamento dos conselhos de administração das OSs pode comprometer profundamente todo o processo de contratualização de desempenho (TORRES, 2007, p. 64).

Como são compostos esses conselhos? Esse é também um ponto que carece de atenção e está previsto na lei federal e em quase todas as leis estaduais que dispõem sobre publicização. Em 11 das 15 leis estaduais existentes que dispõem sobre as OSs, o poder público está fortemente presente na composição dos conselhos de administração, ocupando de 20% a 40% das, em geral, dez cadeiras previstas. As exceções cabem apenas aos estados de São Paulo, que veda a participação de membros do governo no conselho, e da Bahia e de Mato Grosso, cujas legislações são omissas a esse respeito. A origem das vagas dos representantes do poder público deve ser definida no estatuto da entidade, e elas normalmente são ocupadas por membros da secretaria envolvida no processo de publicização.

Entendemos que é necessário um olhar cuidadoso sobre o que representa essa participação obrigatória do governo no principal órgão deliberativo das entidades. O que pode ser considerado mais uma garantia de controle e acompanhamento do Estado

no processo de gestão pode ser também uma falta de lógica ao modelo, pois, com a presença expressiva de membros do poder público na entidade, o Estado passa a estar presente nos dois lados da parceria. Isso ajuda a alimentar as críticas à publicização como apenas uma forma de burlar as normas do direito administrativo, para fugir dos trâmites e da burocracia do Estado.

Independentemente do grau de participação do poder público nos conselhos de administração, o risco que aqui reside é o de transformar o que poderia ser um passo em direção à possibilidade de parceria efetiva entre governo e sociedade civil na elaboração e aprovação de políticas em uma simples estratégia de flexibilização ou fuga da gestão pública, fazendo das entidades do Terceiro Setor um mero braço executor das decisões de um poder público centralizador.

Por outro lado, para evitar a centralização do Estado e também garantir bons resultados com o processo de parceria, é preciso que o governo incentive e colabore com a qualificação dos membros que compõem os conselhos, por meio do diálogo com técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parceria, intercâmbios com conselhos de administração de outras entidades com mais experiência, entre outras possibilidades.

#### 4.1.3 - ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE GESTÃO E TERMOS DE PARCERIA

A decisão de transferir a gestão de um serviço público e a assinatura de contratos ou termos com entidades qualificadas como OS ou Oscip não garantem a existência de uma parceria efetiva entre os entes envolvidos, e menos ainda o direcionamento da publicização ao atendimento do interesse público. Aqui se iniciam as principais etapas do processo, cujo êxito é essencial para o sucesso da parceria: a elaboração e o acompanhamento dos instrumentos legais de parceria com o Estado.

É importante ressaltar também que todo processo de publicização de uma atividade deve ser precedido pelo que se chama de “avaliação *ex-ante*”, ou seja, um estudo detalhado do cenário local, das necessidades de prestação do serviço a ser publicizado, das condições atuais de funcionamento e das expectativas com a implantação do modelo. Essa etapa inicial de avaliação justifica e orienta a publicização para a melhoria

da realidade. O momento posterior consiste na elaboração das metas a ser cumpridas pela entidade e respectivos indicadores. Não se pode subestimar a importância que as metas têm, considerando-as como mero requisito burocrático. Elas representam a descrição do que se espera como política pública para qualquer área cultural, seja ela musical, museológica ou de formação artística.

É importante destacar a necessidade de se estabelecer metas ao mesmo tempo realistas e desafiadoras, evitando o sub ou superdimensionamento da capacidade operacional da instituição. Se as metas forem subdimensionadas, não haverá razão para aumentar a produtividade e a qualidade na prestação de serviços públicos. Por outro lado, se forem superdimensionadas, gerar-se-ão falsas expectativas e fracassos que podem comprometer todo o processo de contratualização (TORRES, 2007, p. 35).

A falta de atenção e coerência na elaboração das metas pactuadas entre as entidades e o Estado não é o único fator que põe em risco a exequibilidade da parceria. O fracasso pode residir também na unilateralidade desse processo e na consequente inexistência de uma parceria efetiva entre Estado e Terceiro Setor. Não é possível estabelecer nenhum tipo de ajuste legal, especialmente em torno de objetivos comuns, sem que os entes envolvidos estejam de acordo sobre a orientação, a natureza, os prazos, os objetivos e as condições do objeto contratado, nesse caso a gestão de serviços públicos.

A prática de algumas experiências de publicização na área cultural prova que, não raro, as metas são estabelecidas unilateralmente, oferecendo um risco duplo. Quando apenas a visão da OS ou Oscip prevalece, o interesse público pode ser comprometido e a abstenção do Estado pode significar a ausência de políticas públicas para o setor cultural. Por outro lado, quando o Estado controla sozinho a elaboração e a proposta das metas, corre o risco de incoerência com a realidade da gestão e desperdício de uma oportunidade de parceria correta com a sociedade para a elaboração de políticas públicas. Ambas as situações podem ser evitadas caso se enxergue o processo de elaboração do contrato de gestão ou do termo de parceria não como

mera formalidade burocrática, mas como o que ele efetivamente representa: um instrumento de implementação de políticas públicas, que deve desde sempre atender à demanda real e ao interesse público.

Além desses fatores há outro que deve ser mencionado: a histórica dificuldade que a administração pública brasileira possui de lidar com metas e estabelecer indicadores consistentes de planejamento e, mais ainda, de avaliação das políticas públicas. Na gestão pública prevalece ainda a visão de que objetivos e metas são apenas requisitos burocráticos e obrigatórios para a formalização de convênios e a elaboração de planos de trabalho. Na área da cultura, por sua recente institucionalização na administração pública, essa realidade é ainda mais grave e evidente que em outras, a exemplo da saúde, que também faz uso da publicização de serviços.

Todos os elementos supracitados colaboram para a insuficiência ou mesmo para o fracasso do controle sobre os resultados da publicização. Somam-se a esses alguns outros fatores próprios do controle das entidades na atualidade: inexistência de sistemas de acompanhamento informatizados, que permitam a comparação e compilação geral de dados; pouco cuidado na indicação dos membros do governo para composição das Comissões de Acompanhamento e Avaliação (CAA) e más condições de funcionamento destas; existência de várias instâncias distintas de prestação de contas (a própria Secretaria de Estado, o Ministério Público, auditores contratados, o Tribunal de Contas, por exemplo) e incomunicabilidade entre elas.

Essa situação se agrava com o desconhecimento, nessas diversas instâncias, sobre o funcionamento da publicização e sobre os procedimentos a ser adotados tanto pela entidade quanto pelos próprios órgãos do governo. Em muitos estados, por exemplo, não existe uma instrução normativa ou regulamentação sobre procedimentos de auditoria dos Tribunais de Contas para fiscalização dos contratos. Também inexistente treinamento prévio para os membros nomeados para a Comissão de Avaliação dos contratos e termos de parceria. Tudo isso, finalmente, acaba dificultando a própria gestão da atividade publicizada e gerando desgastes entre o Estado e os entes parceiros.

Ainda no que toca à fiscalização das parcerias, outro ponto crítico diz respeito ao regulamento de compras das entidades. Uma das vantagens da publicização consiste justamente na adoção de mecanismos mais ágeis e econômicos para compras e contratações, dispensando os procedimentos altamente burocráticos da gestão estatal. Entretanto, é



necessário que os regulamentos de compras das entidades estejam em consonância com os princípios básicos da administração pública (legalidade, isonomia, economicidade, eficiência etc.). Regulamentos vagos ou extremamente flexíveis podem “significar importante atalho para administradores públicos inescrupulosos, potencializando a corrupção nos procedimentos de compras com recursos governamentais” (TORRES, 2007, p. 72).

Além disso, o fato de cada entidade possuir seu próprio regulamento acarreta na dificuldade de acompanhamento da execução financeira das instituições em geral. No caso de áreas que possuam diferenças e especificidades nos serviços publicizados, como a cultura, o mais recomendável seria a padronização de regulamentos de compras de acordo com o perfil da atividade (museológica, formação cultural, difusão artística etc.).

Por fim, é preciso ainda chamar atenção para uma variável que muitas vezes não é levada em conta na elaboração e avaliação das metas: as condições externas, chamadas “pressupostos” (RUA, 1998). Um pressuposto é uma condição externa, que independe da entidade e é essencial para a realização da atividade. No momento da avaliação, é preciso levar em consideração que muitas entidades não cumprem as metas não por falta de capacidade para tal, mas por fatores externos, tais como: dependência de recursos materiais não disponíveis, escassez local de recursos humanos capacitados ou especializados, atraso no repasse de recursos financeiros do Estado, falta de vocação para captação de recursos privados etc.

#### 4.1.4 - CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

Além da questão da agilidade e da eficiência, uma das principais bandeiras levantadas na defesa da publicização de serviços públicos é a importância que o controle social desempenha no modelo. A transparência, o controle social e o acesso às informações são frequentemente mencionados como aspectos positivos da publicização, potencializados inclusive pela internet. Mas em que medida estão realmente presentes nas experiências efetivas de gestão por meio de OSs e Oscips na área cultural?

Embora defina o “controle social das ações de forma transparente” como uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização (PNP) (previsto desde 1998, porém ainda não regulamentado), a lei federal é omissa quanto aos mecanismos de acompanhamento e informações a ser disponibilizadas pelas entidades para facilitar e incentivar

o controle social. As leis federais e estaduais em sua maioria obrigam apenas a publicação dos manuais de compras e de recursos humanos e dos balanços financeiros anuais das entidades no *Diário Oficial*. Obviamente, mesmo que publicadas, essas informações não são suficientes para garantir o controle social sobre a publicização, muito menos se publicadas apenas no *Diário Oficial*.

O conhecimento do modelo e o acesso às informações são os primeiros passos para a existência de um controle social das OSs e Oscips que mantêm parcerias com o Estado. Para tanto, acreditamos que toda transferência de gestão deveria estar vinculada à disponibilização obrigatória de documentos sobre a entidade e a atividade publicizada no site das entidades ou dos governos. Esses documentos, cuja presença é essencial ou recomendável para possibilitar o controle social, são, a nosso ver: estatuto da entidade, composição do conselho de administração, manual de compras, manual de recursos humanos, termo de parceria ou plano de trabalho (no qual constem as metas pactuadas com o governo), relatórios de atividades, demonstrativos financeiros e contatos de ouvidoria (própria ou das secretarias de Cultura).

A análise das OSs de cultura no estado de São Paulo é bastante emblemática da situação do acesso público a informações sobre a publicização. Em junho de 2009, analisamos os sites de 17 OSs<sup>2</sup>, na época responsáveis pela gestão de 38 espaços e projetos culturais no Estado, no que diz respeito à disponibilidade de informações. Apenas uma entidade expunha em seu site todos os documentos citados acima, enquanto quatro não ofereciam nenhum. Três apresentavam o plano de trabalho, no qual é possível conhecer as metas e as atividades previstas para a atividade publicizada, e somente quatro disponibilizavam seus relatórios de atividade. Uma quantidade um pouco maior, seis entidades, oferecia seus demonstrativos financeiros, e nove identificavam os membros de seus conselhos de administração.

Embora esse seja um panorama bastante alarmante em relação ao controle social esperado no modelo, não devemos esquecer que, em relação à área da cultura, a disponibilidade dessas informações, mesmo que em poucas entidades, representa um avanço na transparência das políticas públicas se comparadas com o tipo e a quantidade de informações disponibilizadas pela administração pública direta ou indireta.

2 Na época em que foi realizada esta análise, ainda não havia sido firmada a parceria entre a Secretaria de Cultura e a Associação Pró-Dança, atualmente responsável pela gestão da São Paulo Cia. de Dança.

Porém, é preciso, além do incentivo à publicidade dessas informações, que sua apresentação seja de fácil compreensão, evitando a usual confusão entre dados brutos e meramente técnicos e informações realmente compreensíveis e úteis à sociedade (TORRES, 2007; GUEDES; FONSECA, 2007). Trataremos do outro lado deste tópico mais adiante, ao analisar os aspectos positivos do modelo de gestão.

#### 4.1.5 - SISTEMATIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA PUBLICIZAÇÃO

Finalizando esta seção sobre os principais riscos e fragilidades do modelo de gestão pública não estatal, chegamos às etapas de sistematização e divulgação dos resultados da publicização, na ponta final de todo o processo, mas não menos importantes. Ambas estão profundamente relacionadas às questões da avaliação e do acompanhamento, por parte do governo, e do controle social, por parte dos cidadãos. De forma geral, o que se percebe em relação à publicização na área cultural, contrariamente ao que acontece na área da saúde, é a ausência de sistematização e divulgação de dados gerais sobre os serviços publicizados e os avanços conquistados.

Atribuímos a essa fragilidade algumas razões, tais como a pouca cultura de avaliação presente na gestão pública e ainda a inexistência de sistemas de acompanhamento informatizados e centralizados sobre o trabalho realizado pelas entidades na área cultural. Em âmbito estadual, muitas informações centrais sobre o panorama da publicização em diversos estados não são divulgadas de forma unificada, tais como: quantas entidades qualificadas existem no estado? Quantos contratos de gestão ou termos de parceria estão assinados? Quantos espaços ou serviços funcionam sob esse modelo de gestão? Qual o total de recursos públicos investido nessas entidades? Qual o total captado por elas? Quais os resultados positivos após a implantação do modelo? A ausência de informações e de estudos dificulta a evolução do debate sobre a publicização:

O grande desafio que caracteriza os processos de contratualização e aumento da autonomia gerencial e financeira dos órgãos públicos é demonstrar em que medida a flexibilização repercute no desempenho da administração pública. [...] Acontece que

até hoje não há nenhum estudo que demonstre de maneira objetiva e clara o impacto que a flexibilização tem trazido aos órgãos públicos, estudo que seria de fundamental importância na avaliação dessa complexa experiência. [...] não existe um nexo de causalidade entre as flexibilidades e o aperfeiçoamento da ação estatal (TORRES, 2007, p. 133).

A divulgação dessas informações, além de contribuir para o conhecimento e debate sobre o modelo, ainda ajudaria a evitar outro tipo de problema identificado justamente nos casos em que a publicização produz resultados positivos mais visíveis: a rivalidade entre entidades e o próprio Estado. Esse pode ser considerado um “efeito colateral” do modelo, e não pode ser descartado. Nesses casos, a rivalidade decorre do fato de que o mérito dos resultados positivos pode ser creditado pela opinião pública à entidade, e não ao governo. O pouco esclarecimento sobre o funcionamento do modelo e sobre o fato de que a publicização significa uma parceria entre o Estado e o Terceiro Setor pode gerar esse tipo de equívoco, especialmente quando o serviço publicizado possui grande potencial de mídia. Ironicamente, pela falta de esclarecimento sobre o modelo, o governo pode perder uma excelente oportunidade de promover e divulgar suas ações.

Ainda com relação ao aspecto da comunicação, acredito que os órgãos responsáveis pela coordenação e implantação desse novo modelo de gestão deveriam escolher algumas experiências mais bem-sucedidas e realizar um trabalho mais eficiente de divulgação, buscando dar visibilidade aos contratos de desempenho. Assim, focando e divulgando algumas dessas experiências, seria possível agregar visibilidade e massa crítica ao modelo, com potencial para aperfeiçoar a recente e complexa experiência brasileira de agencificação e contratualização de desempenho (TORRES, 2007, p. 176).

## 4.2 - Vantagens e benefícios: esperanças para o futuro e para o dia a dia da cultura

Abordaremos agora as vantagens e os benefícios oportunizados pela parceria entre governos e OSs ou Oscips. Neles, como veremos a seguir, residem algumas soluções ou alternativas aos problemas expostos no capítulo 2. Dividimos as vantagens e os benefícios em cinco tópicos: 1) agilidade e eficiência na prestação de serviços; 2) regularização da contratação de profissionais; 3) políticas públicas mais transparentes; 4) mais recursos para a cultura; e 5) planejamento e profissionalização na área cultural.

### 4.2.1 - AGILIDADE E EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A vantagem mais sensível do modelo de gestão pública não estatal em relação à administração pública direta é sem dúvida a agilidade possibilitada aos processos de compras e contratações. As contratações e compras da administração pública, mesmo com avanços recentes, a exemplo do pregão eletrônico, são ainda pouco eficientes do ponto de vista gerencial (são ainda bastante físicas – com muito papel e pouco ou nenhum controle informatizado –, extremamente centralizadas e lentas).

O fato de que as compras e as contratações das OSs e Oscips são regidas por regulamentos próprios, que respeitem os princípios, mas não as regras da Lei nº 8.666/93, é sem dúvida um dos principais motivos do salto qualitativo registrado em muitas atividades antes geridas diretamente pelo Estado (o caso da Osesp, apesar de ser o mais evidente, não é o único, sendo acompanhado também por inovações, por exemplo, na Pinacoteca do Estado e no Projeto Guri, especialmente a partir de 2008<sup>3</sup>). A agilidade na execução dos serviços é crucial para os bons resultados da gestão, mas não se pode esquecer da importância da fiscalização sobre os procedimentos e as contas das entidades, como observa o ex-secretário de Cultura do estado de São Paulo, João Batista Andrade, em entrevista à revista *Carta Maior*:

3 No ano de 2008, foram registrados diversos avanços na gestão do Projeto Guri, em especial no que toca ao fortalecimento e à descentralização das ações no Estado, com a criação de Polos Regionais da Associação de Amigos do Projeto Guri (AAPG), OS responsável pelo projeto. Mais informações podem ser consultadas no Relatório Anual 2008. Disponível em: <http://www.projetoguri.com.br>. Acesso em 15 dez. 2009.

Ao mesmo tempo, as OSs até trazem algumas vantagens. Elas são órgãos ágeis. Sempre reclamo muito quando quebra uma telha em um museu do interior e ficamos uns três meses amarrados para liberar o dinheiro para reformar um telhado. Isso é terrível e as organizações sociais têm mais jogo para isso. Mas exige uma fiscalização muito forte também, além do trabalho em conjunto, não permitindo que essas entidades se distanciem do governo (O MILITANTE CULTURAL QUE VIROU SECRETÁRIO, 2006).

Apesar dessa vantagem visível, é necessário evitar a lógica determinista de que a gestão privada é necessariamente melhor ou mais eficiente do que a gestão pública. As crises econômicas e as falências recentes de grandes conglomerados e empresas multinacionais mostram que não é apenas o modelo de gestão, público ou privado, que faz a diferença. Apesar de todos os problemas encontrados na administração pública, em todas as suas esferas, é preciso levar em consideração também o fato de que nenhuma empresa privada ou entidade do Terceiro Setor possui o tamanho e a amplitude de responsabilidades do Estado. Por isso mesmo, o modelo de parceria com o Terceiro Setor, por meio da publicização, é uma alternativa ao acúmulo de funções e à dificuldade de capilaridade que o Estado possui.

No estado do Ceará, o primeiro a implantar a publicização na área cultural, por exemplo, entre 2005 e 2006, várias ações da Secretaria de Cultura no interior do estado foram realizadas em parceria com o Instituto de Arte e Cultura do Ceará (Iacc), OS com contrato de gestão já firmado com o estado desde 1999. Um dos projetos de maior destaque foi o inédito Cultura em Movimento – Secult Itinerante, que, entre 2005 e 2006, percorreu os 184 municípios do estado do Ceará com eventos, espetáculos, oficinas de capacitação e ações estruturantes, como o incentivo à municipalização da cultura e à adesão das prefeituras ao Sistema Nacional de Cultura, entre outras ações.

Não é preciso ser gestor público para vislumbrar as dificuldades de se deslocar com técnicos, gestores e artistas, visitando essa quantidade de municípios, com os mecanismos possíveis dentro da administração pública. Mesmo não sendo impossível, seria mais oneroso e demorado se feito diretamente pelo Estado. E mais viável, como comprovado, se realizado por meio de parceria com uma entidade privada. Casos como esses mostram

outro benefício da publicização: além de melhorar a gestão e os resultados de atividades já existentes, é possível promover, em parceria com o Terceiro Setor, projetos novos e de interesse público que dificilmente seriam executados unicamente pelo governo.

#### 4.2.2 - REGULARIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS

Outra questão bastante discutida recentemente e que se encontra intimamente ligada à implantação dos modelos de gestão pública não estatal é a dificuldade de contratação de pessoal, como vimos no capítulo 2. No estado de São Paulo, a implantação da gestão pública não estatal permitiu a regularização das contratações, transformando as funções dos credenciados em empregos regidos pela CLT e regularizando, como vimos, a contratação dos músicos da Osesp. A criação da São Paulo Cia. de Dança também reflete os benefícios da publicização para a gestão de corpos estáveis. Para a criação da Cia., em 2008, foram realizadas audições nas cidades de Belém, Recife, Brasília, Porto Alegre e Buenos Aires. Assim como os músicos da Osesp e da Filarmônica de Minas Gerais, os dançarinos são contratados via CLT, passando periodicamente por novas audições e avaliação de desempenho.

As OSs e Oscips também podem ajudar em casos nos quais a melhor forma de contratação não é via CLT, tampouco por meio de concursos públicos. É o caso, por exemplo, da contratação de oficinairos e instrutores para o programa de oficinas culturais na capital, no litoral e no interior de São Paulo. Os profissionais apresentam suas propostas de oficinas, cadastradas em um banco de dados, e são contratados pela OS por meio de cooperativas, para prestação de serviços por três meses (duração média das oficinas). Esse é um sistema que se aproxima da figura do credenciamento de profissionais na administração pública, mas com muito mais rapidez e menos complexidade.

#### 4.2.3 - POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS TRANSPARENTES

Outra vantagem que pode ser identificada por meio da análise de muitas OSs e Oscips já atuantes refere-se ao acesso e à transparência das informações sobre a gestão dos espaços e programas culturais publicizados. Apesar de algumas fragilidades no acom-

panhamento e na avaliação das ações, conforme exposto anteriormente, devemos reconhecer que a apresentação periódica de prestação de contas fornece à sociedade dados e informações raramente auferidos com consistência diretamente pela administração pública. Essas informações nos permitem visualizar com inédita clareza as políticas do Estado para a cultura e o que ele quer e pretende em relação a determinada iniciativa cultural, por meio das metas pactuadas nos contratos de gestão e termos de parceria. Nos permite também uma análise da gestão e dos resultados dessas ações, por meio dos relatórios de atividade disponibilizados.

Hoje em dia, por exemplo, é possível saber como e em que atividades os estados de São Paulo e Minas Gerais investem o orçamento destinado à Orquestra Sinfônica de São Paulo, à Orquestra Filarmônica de Minas, à Pinacoteca do Estado, ao Plug Minas, ao Conservatório de Tatuí e a tantos outros projetos e espaços culturais. Todas as diretrizes públicas na área cultural podem ser lidas por meio das metas pactuadas nos contratos de gestão das entidades e podem ser acompanhadas por meio dos relatórios de atividades das entidades.

Apesar das fragilidades nas informações disponibilizadas pela maioria das OSs em São Paulo, Minas Gerais mostra outro caminho. As Oscips e o governo dão um exemplo de transparência no acesso às informações sobre todas as parcerias firmadas, não apenas na área cultural. No site da Seplag, assim como nos sites das entidades (a exemplo do Instituto Cultural Filarmônica e do Instituto Cultural Sérgio Magnani)<sup>4</sup>, é possível encontrar, disponíveis para download, todos os termos de parceria, vigentes e encerrados, e até mesmo relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação na íntegra. Assim, para qualquer interessado, é possível acompanhar a execução das parcerias e os resultados alcançados em cada um dos serviços ou espaços publicizados. O exemplo de Minas Gerais mostra que as potencialidades do modelo estão aí para ser exploradas. Esse é sem dúvida um avanço que, a despeito das melhorias ainda necessárias ao acesso das informações, não pode ser descartado.

4 Instituto Cultural Filarmônica: [http://www.filarmonica.art.br/inst\\_filarmonica\\_transparencia.php](http://www.filarmonica.art.br/inst_filarmonica_transparencia.php); e Instituto Cultural Sérgio Magnani: <http://www.institutosergiomagnani.org.br/documentos.html>. Acessos em: 11 abr. 2010.

#### 4.2.4 - MAIS RECURSOS PARA A CULTURA

Analisando os números da cultura nos estados de São Paulo e Minas Gerais, pode-se dizer que um dos benefícios indiretos advindos da publicização é o aumento de investimento público na área cultural. Benefício indireto porque acreditamos que a publicização não seja o motivo para esse aumento, mas um incentivador, uma vez que, a partir dos novos mecanismos de gestão, as atividades culturais tendem a se desenvolver e crescer, e conseqüentemente demandar maior orçamento. Os dados do orçamento da Secretaria de Cultura de São Paulo, apresentados no capítulo 3, evidenciam o aumento do investimento e são reforçados pela imprensa, mesmo em casos em que a intenção é levantar críticas ao modelo, a exemplo da matéria intitulada “Organizações sociais recebem R\$ 340 mi”, publicada no jornal *Folha de S.Paulo* em abril de 2010, cujo trecho reproduzimos a seguir:

No primeiro contrato que assinou com a Secretaria de Estado da Cultura, em novembro de 2004, a Apaa (Associação Paulista dos Amigos da Arte) recebeu R\$ 6,5 milhões de verba pública para administrar por um ano quatro teatros e um centro cultural. Neste 2010, quando acumula a gestão de uma penca de outros projetos e eventos, a entidade ganhará do governo pelo menos R\$ 45,9 milhões. Na época do primeiro repasse, a Apaa tinha 76 funcionários; hoje, possui 297. Crescimento parecido teve a Associação dos Amigos do Projeto Guri, que administra oficinas de educação musical a crianças e jovens: dos R\$ 15,2 milhões recebidos em 2005 (para atender 21 mil alunos), saltou para R\$ 56 milhões em 2010 (previsão de atender 53 mil alunos). Tinha no início 55 empregados; hoje, são 1.631 (ORGANIZAÇÕES SOCIAIS RECEBEM R\$ 340 MI, 2010).

Outra vantagem da publicização é que às OSs e Oscips é facultada a possibilidade de captar recursos externos, estabelecer parcerias de cooperação e receber doações com muito mais facilidade que o governo. E até mesmo com muito mais facilidade que instituições da administração pública indireta, que em princípio poderiam captar

recursos de outras fontes, mas que ficam frequentemente limitadas por dificuldades legais para estabelecer acordos, receber doações ou apoios diretos, e firmar permutas de serviços com particulares, prática muito comum na área cultural.

A captação de recursos é inclusive objeto de metas do plano de trabalho, no qual a OS, a depender do seu porte e vocação, é obrigada a captar percentuais que podem ir de 5% a 20% do valor repassado pelo Estado. Em uma atividade com alta visibilidade e atratividade para a iniciativa privada, essas metas contribuem para a ampliação do orçamento destinado a projetos culturais.

É preciso, entretanto, compreender as diferenças e singularidades que a publicização pode apresentar, a depender do local e, principalmente, do tipo de atividade publicizada. O potencial de captação e de visibilidade de cada tipo de atividade cultural, bem como as peculiaridades locais do financiamento à cultura, torna as experiências de publicização da cultura no Brasil bastante diferentes. Isso quer dizer que nem todas as orquestras publicizadas, por exemplo, serão uma Osesp ou que o Centro Cultural Dragão do Mar, em Fortaleza, mesmo sendo um dos maiores centros culturais da América Latina, pode não ter o mesmo potencial de captação de uma Pinacoteca, em São Paulo. As diferenças, assim como os riscos, existirão em todas as experiências de publicização, mas os pontos positivos que abordamos anteriormente podem ser usados em benefício de todas.

Relacionada diretamente ao assunto, consideramos bastante preocupante a iniciativa do MinC de reduzir as possibilidades de captação de recursos por OSs e Oscips com parcerias vigentes, e também por todas as entidades do Terceiro Setor que auxiliam na gestão e na melhoria de muitos espaços culturais públicos, como as Associações de Amigos. Na minuta proposta para o Procultura (ou novo Pronac), o Artigo 31 propunha uma redução da captação dessas entidades e do próprio poder público, estabelecendo em até 10% do limite de renúncia anual o montante utilizado para o incentivo a projetos culturais visando: a) à manutenção de equipamentos culturais pertencentes ao poder público; b) a ações empreendidas pelo poder público, de acordo com as suas finalidades institucionais; e c) a ações executadas por organizações do Terceiro Setor que administram equipamentos culturais, programas e ações oriundos da administração pública.

A inclusão desse artigo é preocupante e foi uma medida precipitada. Não existem dados que mostrem qual o impacto da captação feita pela administração indireta e pelo Terceiro Setor em prol da manutenção de equipamentos culturais públicos no

montante total da Lei Rouanet. Existem ainda menos dados que comprovem que essas captações representem uma “disputa com projetos da sociedade”. Além de não haver embasamento para a inclusão do artigo, não houve obviamente estudos sobre sua consequência ou alternativas e muitos pontos permanecem obscuros.

Se aprovada com esse artigo, a lei ameaçará uma das principais vantagens do modelo de publicização e prejudicará centenas de espaços culturais públicos que contam com apoio de Associações de Amigos para sua manutenção e dinamização. E não apenas isso. Prejudicará, em última instância, também a sociedade, que é a principal beneficiária dessas melhorias, condenando os espaços culturais à tradicional falta de recursos do setor cultural, em todas as esferas.

#### 4.2.5 - PLANEJAMENTO E PROFISSIONALIZAÇÃO NA ÁREA CULTURAL

Como vimos no capítulo 2, a descontinuidade das ações governamentais e as bruscas mudanças de diretrizes e de corpo funcional a cada troca de governo são sem dúvida questões que comprometem o funcionamento, e mesmo a possibilidade de existência, de políticas públicas e ações de médio e longo prazos. Esse é o caso não apenas das ações e projetos de maior porte, mas também do funcionamento cotidiano de uma secretaria ou fundação, nas quais a saída de uma grande quantidade de pessoas à frente de cargos de confiança a cada quatro anos leva consigo a memória de práticas administrativas e processuais, ou até mesmo o registro de ações e dados, eliminados por vezes de forma irresponsável.

Os impactos da descontinuidade política são sem dúvida amenizados com o auxílio das organizações sociais e das Oscips, cujo corpo funcional não deve estar vinculado às oscilações políticas, podendo permanecer longos períodos nas instituições para que elas se desenvolvam.

Esse fator contribui também para a especialização e a profissionalização da gestão dentro das diversas áreas da cultura. Com o crescimento dessas organizações e com a possibilidade de formação de um corpo profissional autônomo, a profissionalização na área cultural tem mais condições de se desenvolver e se especializar, criando *know-how* de gestão em suas diversas áreas: museologia, formação cultural, gestão de

orquestras sinfônicas e grupos de dança profissionais, gestão de teatros e centros culturais etc. Hoje sabemos que uma entidade qualificada como OS ou Oscip para gerir uma companhia de dança, por exemplo, não necessariamente terá capacidade para gerir uma orquestra sinfônica ou um museu. A existência desses tipos de organização é um passo à frente da institucionalização do meio cultural, contemplado em suas especificidades e peculiaridades.

O crescimento e a profissionalização de uma entidade podem ainda permitir que ela assuma diferentes espaços ou programas de governo, criando o que se chama em São Paulo de Super OS, a exemplo da Apaa, mencionada na matéria do jornal *Folha de S.Paulo* citada anteriormente. E não é apenas em São Paulo que isso acontece: em Minas Gerais, o Instituto Cultural Sérgio Magnani possui dois Termos de Parceria assinados com a Secretaria de Cultura e, no Ceará, o Iacc administra três espaços culturais distintos.

#### 4.3 - Desafios para o Estado e para as políticas culturais

Analisadas as principais fragilidades e potencialidades do modelo de gestão pública não estatal, podemos perceber que o Estado se encontra diante de inúmeros desafios. O primeiro deles é oferecer respostas aos problemas reais da área cultural na administração pública, enfrentando-os de frente, e não simplesmente encarando-os como uma triste herança política, repassada à frente de gestão em gestão.

Os atuais problemas da cultura na gestão pública são já grandes e antigos demais para que continuem sem uma resposta imediata. A resposta pode vir por meio de ações de renovação e enfrentamento dos impasses dentro da própria administração direta: alterando e revendo a legislação atual e as formas de contratação para as atividades culturais, reavaliando com seriedade a questão do orçamento para a cultura e, especialmente, sua execução. Ou pode vir por meio do investimento em novas formas de gestão, como a publicização.

É imprudente ou ingênuo acreditar que publicização irá resolver todas as questões problemáticas da administração pública. Ao sanar efetivamente um dos problemas (conferindo agilidade à atividade pública, por meio da possibilidade de empregar mecanismos de gestão da área privada), não devemos desviar a atenção dos outros, para os quais a publicização ainda não é a resposta.

É preciso ter cautela em relação aos possíveis ganhos acarretados pelos novos arranjos institucionais, uma vez que as dificuldades burocráticas da administração pública brasileira não têm sido alvo de uma preocupação mais decisiva, que busque superar os entraves encontrados (TORRES, 2007, p. 29).

Caso o Estado opte pelo modelo de gestão pública não estatal como tentativa de resolução dos problemas, muitos outros desafios poderão surgir. O principal deles é a necessidade de compreender o modelo e a reconfiguração das funções do Estado e investir verdadeiramente neles. Transformar um Estado que é majoritariamente executor em um Estado que planeja e acompanha as políticas públicas é uma mudança bastante profunda e que exige uma série de investimentos: na capacitação de servidores e órgãos responsáveis pela elaboração de metas e supervisão dos contratos de gestão, no aperfeiçoamento e acompanhamento dos conselhos das OSs e no fortalecimento do controle financeiro das entidades, por exemplo.

Pelo lado do Governo, a adoção de modelos de parceria fundamentados na contratualização impõe o investimento na ampliação das capacidades de formulação, coordenação e gerenciamento das estruturas estatais, notadamente no que se refere: a) à concepção de políticas públicas sociais, com foco nas necessidades e expectativas dos cidadãos; b) ao estabelecimento de metas e indicadores de desempenho; c) ao monitoramento e avaliação crítica do desempenho das entidades parceiras, na prestação de serviços; d) aos níveis de eficácia e eficiência obtidos por meio das parcerias (GRAEF; SALGADO, 2009, p. 21).

É necessário também investir no esclarecimento do modelo junto à sociedade e a órgãos do próprio governo, a exemplo de tribunais de contas, auditorias e procuradorias gerais. Mesmo nos estados que já o praticam, o modelo permanece imerso

em controvérsias e suspeitas, pois “toda forma de parceria levanta, num país marcadamente clientelista, suspeitas de mau uso de recursos públicos” (COSTIN, 2005). De fato, nenhum modelo de gestão está imune a maus usos e práticas ilícitas, e os frequentes casos de corrupção na administração pública brasileira, mesmo com o excesso de procedimentos burocráticos que deveriam evitar tais práticas, comprovam isso. A divulgação do modelo pode ajudar também a esclarecer que publicização não é privatização. Pelo contrário: os bons resultados alcançados mostram que publicizar uma atividade cultural é aproximá-la do seu caráter mais público, porque mais eficaz, mais transparente, mais eficiente.

É preciso continuar estudando e analisando esse modelo de gestão, dentro ou fora da academia, e compreendê-lo como parte das políticas culturais públicas no Brasil, cujo estudo está em uma fase de desenvolvimento tão visível. Estudo esse que, citando Thomas Dye, é uma arte e um ofício:

Compreender a política pública é tanto uma arte como um ofício. É uma arte porque exige perspicácia, criatividade, imaginação para identificar os problemas sociais e descrevê-los, para reconhecer políticas públicas que possam atenuá-los e, então, descobrir se essas políticas acabam por tornar as coisas melhores ou piores. É um ofício porque essas tarefas geralmente exigem algum conhecimento de economia, ciência política, administração pública, sociologia, direito e estatística. A análise política é realmente um subcampo aplicado de todas essas disciplinas acadêmicas tradicionais (DYE, 1984, p. 17). (Tradução nossa.)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> “Understanding public policy is both an art and a craft. It is an art because it requires insight, creativity, and imagination in identifying societal problems and describing them, in the wising public policies that might alleviate them, and then, in finding out whether these policies end up making things better or worse. It is a craft because these tasks usually require some knowledge of economics, political science, public administration, sociology, law and statistics. Policy analysis is really an applied subfield of all these traditional academic disciplines” (DYE, 1984, p. 17).

Todos os problemas presentes na administração pública trazem um desafio, e os novos modelos de gestão apresentados podem ser uma resposta. Uma resposta que ainda enseja várias perguntas. A primeira delas é: para que queremos melhorar a gestão pública na área cultural? Um novo modelo de gestão pública pode trazer melhorias ao funcionamento dos serviços e da oferta de produtos culturais, ao acesso dos cidadãos? Haverá por meio dessa mudança de gestão a compreensão da cultura enquanto um bem público ou enquanto um direito? E mais: se há problemas na atuação do poder público na área cultural, será apenas a mudança de modelos de gestão que irá resolver isso?

A publicização na cultura é uma opção que ainda precisa ser mais e profundamente analisada, o que com certeza irá requerer muita arte e ofício por parte de pesquisadores e gestores culturais.

Apesar de passados mais de dez anos desde a primeira experiência de publicização na área cultural no Brasil, nenhum estudo foi ainda realizado para avaliar sua implementação e para refletir sobre os impactos dessa transformação na gestão pública cultural. É preciso conhecer esse fenômeno que, como dito anteriormente, vive uma atual “expansão silenciosa”. Conhecer e discutir são as únicas formas de quebrar esse silêncio.

A publicização não constitui, evidentemente, a solução aos problemas de muitos setores do Estado. Podendo ser comparada a um remédio que combate os efeitos, mas não a doença, a gestão pública não estatal não representa a solução, mas talvez um caminho viável para uma melhora da atuação do Estado em áreas como a cultura. No que tange à área cultural especialmente, a propriedade estatal impõe, como vimos, restrições administrativas incompatíveis com a natureza dos serviços prestados.

Consideramos que a publicização contribui efetivamente para resolver, ou minimizar, alguns dos problemas da cultura na administração pública. Os exemplos dos estados de São Paulo e Minas Gerais mostram, sobretudo, como corpos estáveis profissionais podem ter seu desempenho e sua gestão melhorados por meio da publicização. Não é mera coincidência que a Osesp e a Filarmônica de Minas Gerais, as duas mais importantes orquestras no cenário nacional, sejam geridas pelo mesmo modelo. E o mais importante: continuam sendo parte de uma política pública para a cultura.

As vantagens da publicização na área da cultura não ficam restritas à gestão de corpos estáveis: em geral, todas as áreas da cultura ganham com uma gestão mais eficiente e ágil; com a autonomia em relação às gestões partidárias; com a possibilidade de captação de recursos; com a possibilidade de planejamento e de execução do orçamento mais coerentes com a prática cultural. Mas nem tudo são vantagens: a flexibilização da gestão oferece muitos riscos ao Estado, à sociedade e aos recursos públicos.

Acreditamos que os riscos, por serem muito menos evidentes que os benefícios do modelo, merecem muito mais atenção por parte dos gestores públicos. A publicização envolve muito mais do que uma transformação dos resultados finalísticos da atividade cultural: para que os bons resultados apareçam, é preciso uma transformação nas funções e no papel do Estado e de seus funcionários, que devem estar capacitados a planejar e a fiscalizar essas parcerias. Os casos de São Paulo e Minas Gerais são diversos nesse aspecto, pois o estado de Minas está mais avançado na sistematização, no acompanhamento e na transparência das parcerias, enquanto São Paulo, apesar dos recentes avanços, ainda carece de melhorias, sobretudo pelo porte que a publicização da cultura tem atualmente no estado.

Entretanto, é importante cautela também nas formas de controle aplicadas pelo Estado, para evitar um enrijecimento do modelo com o acúmulo de decretos, portarias e decisões administrativas que possam vir a cercear a autonomia de gestão das entidades, o que é a principal vantagem do modelo. Isso representaria um retrocesso e um risco a todos os avanços conquistados.

Não consideramos que o modelo de gestão por meio de OSs ou Oscips seja a única solução viável para todos os problemas da cultura no Estado, mas sim uma resposta que vem sendo dada aos problemas da administração pública e que tem apresentado bons resultados. Os casos de São Paulo e Minas Gerais, exemplificados por suas orquestras, mostram um resultado efetivo e um verdadeiro salto qualitativo na abrangência das políticas culturais. Entretanto, as vantagens imediatas obtidas com o modelo não devem desviar os questionamentos necessários, tais como a que preço e de que formas essas vantagens estão sendo atingidas. E, principalmente, não podem impedir a busca por outras soluções dentro do Estado, pois, “se o esforço de criação de novos arranjos institucionais inevitavelmente acarretar o abandono da urgente tarefa de investir na administração pública brasileira, estamos diante de um desequilíbrio de prioridades que pode condenar o Estado ao eterno sucateamento” (TORRES, 2007, p. 145).



O modelo de parcerias com OSs ou Oscips não contém nenhum impeditivo para que o Estado continue exercendo suas principais funções: formulação e planejamento das políticas públicas, financiamento, acompanhamento, fiscalização e punição, quando necessário. Muito pelo contrário, representa um estímulo ao fortalecimento dessas funções, tanto na área cultural quanto em quaisquer outras.

A estreita relação entre publicização e as políticas públicas reside aí. Não é possível pensar a publicização, que constitui uma mudança profunda de mecanismos de gestão de serviços públicos, fora do âmbito das políticas públicas. Isso porque falar em política pública é falar de escolhas e de decisões, de acordo com o norte-americano Thomas Dye, que definiu política pública como tudo o que o Estado escolhe, *ou não*, fazer. Assim, entendemos a publicização como mais do que apenas um novo mecanismo de gestão, mas como parte de políticas culturais porque ela contribui diretamente para os resultados e para a eficiência de uma política pública. E porque hoje em dia é a forma escolhida em diversos estados para a realização de ações e projetos. Ela tem se mostrado um caminho possível para alcançarmos muitos dos resultados propostos e esperados nas nossas políticas públicas.

Em resposta às críticas relativas à publicização, compreendemos que o modelo de parceria será tão neoliberal quanto seja o Estado que faça uso dele, e que ao criticar o modelo muitos se esquecem de que é sempre o Estado o responsável pelas “regras do jogo” na parceria com as instituições do Terceiro Setor. Um Estado corrupto e clientelista fará mau uso não apenas de qualquer perspectiva de parceria, mas até mesmo dos burocráticos mecanismos da administração pública, como vemos frequentemente em tantos casos de fraudes em licitações, compras etc. A informação deve ser uma ferramenta a favor do amadurecimento do modelo, que deve contar com maior atenção da sociedade, da mídia, de estudiosos e de gestores públicos, ou de todos aqueles, como chamou Anita Simis, “intelectuais orgânicos da cultura”. Esperamos que essa pesquisa possa incentivar o surgimento de outras, tanto nos estados no qual o modelo já é implementado quanto naqueles que buscam sua implementação.

Não podemos desistir ou desacreditar de um modelo de gestão tão recente e que pode trazer tantos benefícios com base na eventual incapacidade do Estado em lidar com ele plenamente. Um Estado comprometido com o interesse público e com conhecimento dos riscos e das fragilidades do modelo poderá fazer bons usos dessas possibilidades

de parceria. Isso não é simples otimismo ou mesmo utopia. Pessimismo é alimentar a descrença sobre a existência de bons exemplos na administração pública compartilhada, desmerecendo assim tanto o governo quanto a própria sociedade. E utópico é crer que o Estado é grande o bastante para executar sozinho, com seus atuais mecanismos e estrutura, aquilo que é em realidade do interesse de toda a coletividade.

## POSFÁCIO

Este livro não está concluído e, mesmo com a tentativa de uma atualização apresentada neste posfácio, nunca estará. Isso porque a publicização e as transformações na gestão pública da cultura estão ainda em processo e deve haver ainda muitas mudanças, as quais esperamos que sejam analisadas em novos estudos e pesquisas.

Tendo em vista que este livro foi escrito com base em uma pesquisa iniciada em 2007 e realizada entre os anos de 2008 e 2010, faz-se necessária uma breve atualização da situação da gestão pública não estatal em alguns estados brasileiros, especialmente São Paulo e Minas Gerais, que foram foco da pesquisa.

Em São Paulo, a publicização na área cultural consolidou-se como forma de gestão de todos os espaços e programas culturais estaduais. A partir de 2010, entretanto, foram registradas algumas mudanças importantes, com a inclusão de novos programas públicos nesse modelo, assim como trocas nas OSs à frente de algumas atividades. Entre os novos equipamentos, inaugurados no final de 2010, destacam-se a São Paulo Escola de Teatro, gerida pela Associação de Artistas Amigos da Praça, e a Biblioteca de São Paulo, gerida pela SP Leituras.

Em 2010, duas organizações sociais tiveram seus contratos de gestão suspensos: a Associação Amigos das Oficinas Culturais (Assaoc), responsável pelas Oficinas Culturais, e a Associação de Amigos do Memorial do Imigrante, responsável pelo Memorial do Imigrante. As razões que motivaram a substituição de ambas as OSs não foram esclarecidas oficialmente pela Secretaria de Cultura. No caso da Assaoc, foram levantadas suspeitas de “aparelhamento político, falhas administrativas e falta de critérios”<sup>1</sup>. Apesar de falar apenas em reavaliação da entidade, a Secretaria de Cultura acabou por destituir a Assaoc da gestão das Oficinas Culturais, que passaram à responsabilidade da OS Poieisis, que já administrava a Casa das Rosas.

No final de 2010, foi a vez da Associação de Amigos do Memorial do Imigrante, que teve seu contrato não renovado, embora não houvesse suspeitas de irregularidades. Em um processo bastante controverso, foi aberta a seleção para OSs interessadas em

administrar o equipamento, com o período de apenas cinco dias para apresentação da proposta. O memorial, que entrou em uma fase de reforma de suas instalações, passou a ser gerido pelo Instituto da Arte do Futebol Brasileiro.

Trocas em relação às OSs de São Paulo aconteceram anteriormente, em 2008, quando da suspensão do contrato da Associação de Amigos do Centro Tom Jobim, que administrava o Centro Tom Jobim e o Festival de Inverno de Campos do Jordão. A gestão de ambos os programas passou para a Santa Marcelina Cultura, que assumiu também parte das atividades do Projeto Guri na cidade de São Paulo e região metropolitana.

Em junho de 2011, nova polêmica envolveu a troca da diretoria executiva da entidade e mudanças nas diretrizes do Museu da Imagem e do Som (MIS), gerido pela Associação dos Amigos do Paço das Artes. A Secretaria de Cultura alegou que as mudanças nas diretrizes do equipamento, que nos últimos anos vinha desenvolvendo projetos voltados para a cultura digital e a arte contemporânea, eram necessárias para que um público mais abrangente fosse beneficiado.

Quando questionado pela Mobilização SOS MIS – movimento criado em oposição às mudanças previstas no museu e à destituição da então diretora executiva Daniela Bousso – sobre os motivos para a interferência da Secretaria de Cultura e o abandono das diretrizes artísticas implementadas pelo MIS desde a gestão anterior, o secretário-chefe da Casa Civil, Sidney Estanislau Beraldo, respondeu: “O modelo de contrato de gestão com as organizações sociais de cultura tem por finalidade garantir a realização das políticas públicas definidas pelo governo do estado para o setor. Nesse sentido, cumpre ter presente que o Estado não transfere à entidade parceira a decisão sobre as diretrizes de trabalho, tampouco fica desonerado de interceder quando a instituição encontra dificuldades para cumprir seus objetivos. O Museu da Imagem e do Som de São Paulo pertence ao povo paulista e a legitimidade para estabelecer normas de gestão desse notável patrimônio público é daqueles que o povo elegeu”.

Os casos acima citados foram trazidos sem a intenção de invalidar ou levantar suspeitas sobre a publicização em São Paulo. O que chama mais a atenção em todos os casos é a falta de transparência na condução dos processos de trocas das organizações sociais que há anos estavam à frente de projetos importantes do estado. A avaliação gerencial e finalística das OSs faz parte do processo de acompanhamento e controle do modelo de gestão. Não se pode descartar a possibilidade de que algumas des-

1 Segundo matéria “A novela das oficinas”, da jornalista da *Folha de S.Paulo* Ana Paula Souza, publicada na *Folha Ilustrada* em 5 de julho de 2010.

sas trocas sejam motivadas por irregularidades na gestão, sobretudo financeira, das entidades. Nesse caso, mais do que desejável, a intervenção do Estado é obrigatória, tal qual se procede em casos de mau uso do Erário público dentro da administração pública direta. O que preocupa, entretanto, no caso de São Paulo, é que justamente essa falta de transparência nos processos de substituição ou desqualificação das OSs pode encobrir outra possível face do modelo: a ingerência do Estado com outros objetivos alheios ao modelo de publicização, a exemplo de aparelhamento político, favorecimentos a aliados etc.

Apesar de ser o principal estado a adotar a gestão pública não estatal, e em alguns dos principais espaços e instituições culturais do país, e dos excelentes resultados conquistados, ainda falta transparência em muitas etapas do processo de publicização em São Paulo, desde a escolha das entidades, que continua sendo feita de forma discricionária, até a desqualificação delas, como pudemos ver. Entretanto, o avanço trazido por esse novo modelo de gestão para o estado e sobretudo para a sociedade, que passou a contar com espaços e programas culturais mais abrangentes e eficientes, é o maior aliado na permanência da publicização na área cultural em São Paulo. Prova disso é o status alcançado pela Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo e pela Fundação Osesp, que hoje são referência tanto na área artística quanto na de gestão, primando também pela transparência dos resultados.

Fica, no entanto, o alerta de que a exigência de transparência não pode ser uma via de mão única. É paradoxal que se exija transparência apenas por parte das entidades parceiras e que essa transparência não seja cobrada do próprio Estado.

Ainda no que toca à publicização em São Paulo, desta vez em âmbito municipal, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, no dia 5 de maio de 2011, o projeto de lei que autoriza o poder Executivo a instituir a Fundação Teatro Municipal de São Paulo, que comemorou seu centenário no mesmo ano. Segundo a prefeitura, o novo formato de gestão, que aliará a fundação pública a uma OS, solucionará os problemas de agilidade e autonomia administrativa e financeira, além da questão da contratação dos membros dos corpos estáveis do teatro.

Em Minas Gerais, não houve criação de novos programas ou trocas de Oscips na área cultural. O modelo de publicização apresentou mudanças positivas no que toca ao controle e à avaliação das entidades, acompanhados por uma transparência que

deve servir de exemplo a todos os estados que empregam esse modelo de gestão. A página da Secretaria de Planejamento e Gestão, continua a apresentar todos os relatórios de acompanhamento, tanto das entidades quanto das comissões de avaliação dos termos de parceria, além de manuais sobre o processo de publicização para as secretarias de estado, modelos de construção de regulamentos de compras para Oscips e outros documentos que podem auxiliar também a publicização em outros estados interessados.

Chamam a atenção também os resultados positivos que continuam a ser alcançados pela Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, que se destaca como uma das melhores orquestras brasileiras. No segundo semestre de 2010, a orquestra realizou uma primeira turnê por sete capitais do Norte e do Nordeste e foi eleita o melhor grupo musical de 2010 pela Associação Paulista de Críticos de Arte.

A Orquestra Sinfônica de Minas Gerais continua também em funcionamento, embora com uma quantidade bastante deficitária de músicos. No final de 2010, a orquestra contava com apenas 45 músicos efetivos, com previsão de aposentadoria de alguns músicos em 2011. Mesmo assim, a orquestra continua realizando projetos já consolidados, como os Concertos Didáticos e a Série TIM de Concertos no Parque.

Apesar de ser um exemplo para outros estados no que diz respeito a transparências das ações e documentos da publicização, as inovações realizadas no controle das entidades em Minas Gerais podem resultar em um enrijecimento e em uma burocratização do funcionamento das Oscips, como no caso da figura do supervisor do termo de parceria ou da exigência de aprovação do conselho de administração da entidade para despesas de valor não tão elevado. O controle sempre será necessário e todo aperfeiçoamento é benéfico, mas é preciso ter cautela para que os mecanismos que servem para controlar não acabem por prejudicar ou dificultar a execução das atividades finalísticas da entidade.

Concluindo, gostaria de trazer o caso da Bahia, estado no qual a publicização na área da cultura tornou possível o desenvolvimento do Programa Neojiba (Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia), pioneiro no Brasil de formação de orquestras e coros infantojuvenis e capacitação profissional na área musical. Estando envolvida, inicialmente de forma indireta e depois participando da gestão da organização social responsável pelo Neojiba após a conclusão da minha dissertação de mes-

trado, pude compreender e visualizar todos os impasses e vantagens do modelo, que, como era de esperar, possui na Bahia conformações diferentes das dos estados de São Paulo e Minas Gerais. As experiências de publicização são diferentes em cada estado. Mas, assim como nos casos estudados, as vantagens e os resultados alcançados por esse modelo de gestão superam largamente os problemas e impasses enfrentados, tanto pelo governo quanto pela entidade parceira.

Desde a publicização do programa, em dezembro de 2009, o Neojiba vem alcançando resultados expressivos, tendo dobrado o número de jovens integrantes, aberto novos núcleos no interior do estado da Bahia e captado recursos privados que contribuem para a difusão e a expansão do projeto, que recebeu em seus dois primeiros anos de contrato de gestão 2,4 milhões de reais anuais (valor bastante inferior em relação às experiências de publicização em outros estados). A Orquestra Sinfônica Juvenil da Bahia, formada pelos melhores músicos das orquestras do programa, foi a primeira orquestra sinfônica jovem do Brasil a se apresentar na Europa, em julho de 2010. Já em 2011, realizou concertos em Londres, Berlim e Genebra, ganhando reconhecimento nacional e internacional e ajudando a levar a imagem da Bahia e do Brasil para o mundo. Sem a publicização do programa, esses resultados não poderiam ser alcançados em um tempo tão curto, com menos de quatro anos de implantação do Neojiba.

Em março de 2011, um novo julgamento sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade envolvendo as organizações sociais foi mais uma vez adiado. Apesar de todas as controvérsias que cercam o modelo, e que vão continuar a cercá-lo, a publicização tem sua maior defesa nos resultados concretos proporcionados por ela. A Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais e o Neojiba, apenas para citar esses três exemplos profundamente conhecidos, apresentam resultados reais, visíveis, inegáveis. E o melhor: são e continuarão sendo programas públicos. E são, finalmente, os motivos que me fizeram dedicar este livro às políticas públicas de cultura e ao futuro que estamos construindo para elas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz de. Gestão ou gestão pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) *Políticas culturais públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 61-86.

ALCOFORADO, Flávio; MORAES, Tiago Cacique. Organizações sociais de cultura no estado de São Paulo: perfil dos dirigentes na implementação do modelo. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4-7 nov. 2008, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em: 15 jun. 2009.

BALEEIRO NETO, Jayme. *As organizações sociais e o controle dos Tribunais de Contas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *Revista São Paulo Perspectiva*. [online], v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001.

\_\_\_\_\_. A política cultural & o plano das ideias. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) *Políticas culturais públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 109-132.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. Introdução, organização e seleção: Sérgio Miceli. 5. ed. São Paulo, 2004.

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 das 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm). Acesso em: 15 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 15 jan. 2007.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, Albino; BARBALHO,

Alexandre (Org.) *Políticas culturais públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 87-107.

COELHO NETO, José Teixeira. *Dicionário crítico de política cultural*. 3. Ed. São Paulo: Ed. Iluminuras, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO. Relatório do seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. 2006. Disponível em: [www.consad.org.br](http://www.consad.org.br). Acesso em: 4 jan. 2009.

COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 2, jun./ago. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2007.

COUTINHO, Frederico; ROMERO, Gerlainne; MELO, Iria. Os desafios do controle de resultados nas organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips): um estudo do caso de Minas Gerais. II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA, Maria Helena Melo da. *Gestão cultural: profissão em formação*. Belo Horizonte: Duo Editorial, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DÓRIA, Carlos Alberto. *Os federais da cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.

DYE, Thomas R. *Understand Public Policy*. 7th ed. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1984.

EM SESSÃO TUMULTUADA, Câmara aprova organizações sociais. *O Globo*, 24 abr. 2009. Disponível em: [www.oglobo.com.br](http://www.oglobo.com.br). Acesso em: 24 abr. 2009.

FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO. *Corpos artísticos do Palácio das Artes: trajetória e movimentos*. Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO ORQUESTRA SINFÔNICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatórios de compromisso social e balanços anuais (2006, 2007, 2008). Disponíveis em: [www.osesp.art.br](http://www.osesp.art.br).

GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. As relações com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración

Pública, out. 2009, Salvador. Disponível em: [www.institutopublix.com.br](http://www.institutopublix.com.br). Acesso em: 24 jul. 2011.

GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Informações e Indicadores Culturais. Rio de Janeiro, 2006.

LASKI, H. J. Burocracia. In: DWIGHT, Waldo (Org.) *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 47-52.

LEITÃO, Cláudia (Org.). *Gestão cultural: significados e dilemas na contemporaneidade*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

MARTINS, Paulo Haus. Qual a diferença entre organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público? Rede de Informações para o Terceiro Setor. 2001. Disponível em: [http://www.rits.org.br/legislação\\_teste/lg\\_teste/lg\\_html](http://www.rits.org.br/legislação_teste/lg_teste/lg_html). Acesso em: 10 abr. 2008.

MENDES, Luiz Carlos A. Estado e Terceiro Setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. *Anpad*, 23, 1999, Foz do Iguaçu. Disponível em: <http://anpad.org.br>. Acesso em: 15 jan. 2008.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) e dá outras providências. Disponível em: [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br). Acesso em: 15 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 44.088, de 24 de abril de 2009. Altera os Decretos nº 44.817, de 21 de maio de 2008, e nº 44.914, de outubro de 2008. Disponível em: [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br). Acesso em: 25 jan. 2010.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, 1997.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais*. Brasília: MinC, 2009.

\_\_\_\_\_. Prestação de contas do presidente da República 2009. Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em: 19 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil. v. 1.

*Gastos públicos com cultura no Brasil: 1985-1995.* Brasília: 1998.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria de Gestão. Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil. Brasília, janeiro 2010. Disponível em: [www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br). Acesso em: 21 dez. 2010.

MISES, Ludwig Von. Administração burocrática. In: DWIGHT, Waldo (Org.) *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966. p. 65-71.

NESCHLING, John. *Música mundana*. São Paulo: Rocco, 2009.

NUSSBAUMER, Gisele M. *O mercado da cultura em tempos (pós) modernos*. Santa Maria: Ed. da UFMS, 2000.

O MILITANTE cultural que virou secretário. *Revista Carta Maior*. 27 nov. 2006. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 16 jan. 2008.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS recebem R\$ 340 mi. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2010. Folha Ilustrada. Disponível em: [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br). Acesso em: 10 abr. 2010.

PECI, Alketa et al. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *Revista da Administração Pública* [on-line], v. 42, n. 6, p. 1137-1162, 2008.

PROCURADORA quer ideia de bem cultural na Constituição. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br). Acesso em: 13 jan. 2010.

RIBÓ, D. Xavier Fina. La debilidad de la sociedad civil en el sector cultural. In: *PÚBLICO y privado en la gestión cultural: I jornadas sobre iniciativa privada y sector público en la gestión de la cultura*. Espanha: Xabide Gestión Cultural y Comunicación, 2000. p. 19-30.

RUA, M. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. 1998. 19 p. Disponível em: <http://www.ufba.br/%7Eepaulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>. Acesso em: 31 maio 2009.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele M. (Org.) *Teorias e políticas da cultura*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 139-158.

SABADIA, Luis Carlos B. Organizações sociais: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Mono-

grafia de Especialização em Gestão de Produtos e Serviços Culturais, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em: [www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br). Acesso em: 15 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: [www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br). Acesso em: 15 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.611, de 30 de março de 2006. Altera a redação e inclui dispositivo que especifica no Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura. Disponível em: [www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br). Acesso em: 15 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 53.330, de 18 de agosto de 2008. Acrescenta parágrafo único ao Artigo 3º do Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998, que dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas. Disponível em: [www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br). Acesso em: 11 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Relatórios da Secretaria Estadual da Fazenda de São Paulo (1999 a 2008). Disponíveis em: <http://www.fazenda.sp.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DE MINAS GERAIS. Relatórios de Acompanhamento e Avaliação do Termo de Parceria (ICOS), 2007. Disponível em: [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br). Acesso em: 13 dez. 2010.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Nacional. *Estudos das leis de incentivo à cultura*. Brasília: Sesi/DN, 2 v, 2007.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) *Políticas culturais públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133-156.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2002. Mimeo, 21 p.

TEATRO MUNICIPAL É EXCLUÍDO DA LEI DAS OSs, esvaziando projeto da Secretaria de Cultura. *O Globo*, 9 jun. 2009. Disponível em: [www.oglobo.com.br](http://www.oglobo.com.br). Acesso em: 9 jun. 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Agências, contratos e Oscips: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VERPA, Danilo. Municipal, ilegal e informal. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 jul. 2009. Disponível em: [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br). Acesso em: 10 jul. 2009.

VIANA, Keyla C. A. As organizações sociais no âmbito do governo do Estado do Ceará: celebração, acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão. III Congresso Consad de Gestão Pública, mar. 2010, Brasília. Disponível em: [www.repositorio.seap.pr.gov.br](http://www.repositorio.seap.pr.gov.br). Acesso em: 25 jul. 2011.

VIOLIN, Tarso Cabral. *Terceiro Setor e as parcerias com a administração pública: uma análise crítica*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, E. C. (Org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

### Principais websites consultados

- Fundação Clóvis Salgado – [www.fcs.mg.gov.br](http://www.fcs.mg.gov.br)
- Instituto Cultural Sérgio Magnani – [www.institutosergiomagnani.org.br](http://www.institutosergiomagnani.org.br)
- Ministério da Cultura do Brasil – [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)
- Orquestra Filarmônica de Minas Gerais – [www.filarmonica.art.br](http://www.filarmonica.art.br)
- Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – [www.osesp.art.br](http://www.osesp.art.br)
- Portal da Gestão Pública – [www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)
- Secretaria de Estado de Cultura de São Paulo – [www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br)
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – [www.planejamento.mg.gov.br](http://www.planejamento.mg.gov.br)
- Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais – [www.cultura.mg.gov.br](http://www.cultura.mg.gov.br)

## APÊNDICES - LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS

### ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

#### LEI FEDERAL 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### Capítulo I - Das Organizações Sociais

##### Seção I - Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) composição e atribuições da diretoria;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no *Diário Oficial da União*, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

#### Seção II - Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades

da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;



III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

#### Seção III - Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a ser atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

#### Seção IV - Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos

ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

#### Seção V - Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

#### Seção VI - Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

## Capítulo II - das Disposições Finais e Transitórias

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada à Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entida-

de supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS".

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.648-7, de 23 de abril de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Paiva

José Israel Vargas

Luiz Carlos Bresser Pereira

Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no *D.O.U.* de 18.5.1998

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 846, DE 4 DE JUNHO DE 1998 (SÃO PAULO)**

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO: Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

### **Capítulo I - Das Organizações Sociais**

#### Seção I - Da Qualificação

Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde e à cultura, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

Parágrafo único - As pessoas jurídicas de direito privado cujas atividades sejam dirigidas à saúde e à cultura, qualificadas pelo Poder Executivo como organizações sociais, serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.

Artigo 2º - São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de ter a entidade, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria, definidos nos termos do Estatuto, assegurado àquele composição e atribuições normativas e de controle básicos previstos nesta lei complementar;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) composição e atribuições da Diretoria da entidade;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no *Diário Oficial do Estado*, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) em caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

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

II - ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Secretário de Estado da área correspondente e do Secretário da Administração e Modernização do Serviço Público.

Parágrafo único - Somente serão qualificadas como organização social, as entidades que, efetivamente, comprovarem possuir serviços próprios de assistência à saúde, há mais de 5 (cinco) anos.

#### Seção II - Do Conselho de Administração

Artigo 3º - O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos do respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

a) até 55% (cinquenta e cinco por cento) no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho que não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, terão mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

IV - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto;

V - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano, e extraordinariamente, a qualquer tempo;

VI - os conselheiros não receberão remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem; e

VII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a Diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem às correspondentes funções executivas.

Artigo 4º - Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser incluídas entre as atribuições privativas do Conselho de Administração:

I - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

II - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

III - designar e dispensar os membros da Diretoria;

IV - fixar a remuneração dos membros da Diretoria;

V - aprovar os estatutos, bem como suas alterações, e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros;

VI - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, o gerenciamento, os cargos e as competências;

VII - aprovar por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

VIII - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria; e

IX - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Artigo 5º - Aos conselheiros, administradores e dirigentes das organizações sociais da saúde é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde - SUS.

#### Seção III - Do Contrato de Gestão

Artigo 6º - Para os efeitos desta lei complementar, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.

§ 1º - dispensável a licitação para a celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo.

§ 2º - A organização social da saúde deverá observar os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no artigo 198 da Constituição Federal e no artigo 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 3º - A celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo, com dispensa da realização de licitação, será precedida de publicação da minuta do contrato de gestão e de convocação pública das organizações sociais, através do *Diário Oficial do Estado*, para que todas as interessadas em celebrá-lo possam se apresentar.

§ 4º - O Poder Público dará publicidade: I - da decisão de firmar cada contrato de gestão, indicando as atividades que deverão ser executadas; e II - das entidades que manifestarem interesse na celebração de cada contrato de gestão.

§ 5º - vedada a celebração do contrato previsto neste artigo para a destinação, total ou parcial, de bens públicos de qualquer natureza, que estejam ou estiveram, ao tempo da publicação desta lei, vinculados à prestação de serviços de assistência à saúde.

Artigo 7º - O contrato de gestão celebrado pelo Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde ou da Cultura conforme sua natureza e objeto, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade contratada e será publicado na íntegra no Diário Oficial.

Parágrafo único - O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação do Conselho de Administração, ao Secretário de Estado da área competente.

Artigo 8º - Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a ser atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções;

III - atendimento à disposição do § 2º do artigo 6º desta lei complementar; e

IV - atendimento exclusivo aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, no caso das organizações sociais da saúde.

Parágrafo único - O Secretário de Estado competente deverá definir as demais cláusulas necessárias dos contratos de gestão de que for signatário.

#### Seção IV - Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Artigo 9º - A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo Secretário de Estado da Saúde ou pela Secretaria de Estado da Cultura, nas áreas correspondentes.

§ 1º - O contrato de gestão deve prever a possibilidade de o Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no *Diário Oficial do Estado*.

§ 2º - Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado competente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado.

§ 3º - A comissão de avaliação da execução do contrato de gestão das organizações sociais da saúde, da qual trata o parágrafo anterior, compor-se-á, dentre outros membros, por 2 (dois) integrantes indicados pelo Conselho Estadual de Saúde, reservando-se, também, 2 (duas) vagas para membros integrantes da Comissão de Saúde e Higiene da Assembleia Legislativa e deverá encaminhar, trimestralmente, relatório de suas atividades à Assembleia Legislativa.

Artigo 10 - Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária.

Artigo 11 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa.

Artigo 12 - O balanço e demais prestações de contas da organização social devem,

necessariamente, ser publicados no *Diário Oficial do Estado* e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

#### Seção V - Do Fomento às Atividades Sociais

Artigo 13 - As entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais.

Artigo 14 - Às organizações sociais serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º - Ficam assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º - Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para fins do disposto no artigo 16 desta lei complementar, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º - Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

§ 4º - Os bens públicos de que trata este artigo não poderão recair em estabelecimentos de saúde do Estado, em funcionamento.

Artigo 15 - Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio do Estado.

Parágrafo único - A permuta de que trata o “caput” deste artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Artigo 16 - Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º - Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor afastado qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º - Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor afastado com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

Artigo 17 - São extensíveis, no âmbito do Estado, os efeitos dos artigos 13 e 14, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie as normas gerais emanadas da União sobre a matéria, os preceitos desta lei complementar, bem como os da legislação específica de âmbito estadual.

#### Seção VI - Da Desqualificação

Artigo 18 - O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social quando verificado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º - A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º - A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e do saldo remanescente dos recursos financeiros entregues à utilização da organização social, sem prejuízo das sanções contratuais penais e civis aplicáveis à espécie.

### Capítulo II - Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 19 - A organização social fará publicar na imprensa e no *Diário Oficial do Estado*, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Artigo 20 - Os Conselheiros e Diretores das organizações sociais não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Artigo 21 - Nas hipóteses de a entidade pleiteante da habilitação como organização social existir há mais de 5 (cinco) anos, contados da data da publicação desta lei com-

plementar, fica estipulado o prazo de 2 (dois) anos para adaptação das normas do respectivo estatuto ao disposto no artigo 3º, incisos de I a IV.

Artigo 22 - Fica acrescido parágrafo ao artigo 20 da Lei Complementar nº 791, de 9 de março de 1995, do seguinte teor:

“§ 7º - À habilitação de entidade como organização social e à decorrente relação de parceria com o Poder Público, para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde, nos termos da legislação estadual pertinente, não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.”

Artigo 23 - Os requisitos específicos de qualificação das organizações sociais da área de cultura serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo, a ser editado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta lei complementar.

Artigo 24 - Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 4 de junho de 1998

MÁRIO COVAS

Yoshiaki Nakano

Secretário da Fazenda

José da Silva Guedes

Secretário da Saúde

Antonio Angarita

Respondendo pelo Expediente da Secretaria da Cultura

Fernando Gomez Carmona

Secretário da Administração e Modernização do Serviço Público

Fernando Leça

Secretário-Chefe da Casa Civil

Antonio Angarita

Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 4 de junho de 1998.



## OSCIPs

### LEI FEDERAL Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### Capítulo I - Da Qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas

e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participa-

ção das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a ser observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

(Redação dada pela Lei nº 10.539, de 23/9/2002.)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - ata de eleição de sua atual diretoria;

III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV - declaração de isenção do imposto de renda;

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;

II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;

III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

## **Capítulo II - Do Termo de Parceria**

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a ser atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a ser realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a ser pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

### Capítulo III - Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.

(Vide Medida Provisória nº 2.216-37, de 31/8/2001.)

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

### LEI Nº 14.870, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2003 (MINAS GERAIS)

Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip - e dá outras providências.

O Povo de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

#### Capítulo I - Disposições Preliminares

Art.1º - O Estado poderá qualificar pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip -, nos termos desta Lei.

§ 1º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesta Lei.

(Parágrafo renumerado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se equivalente a:

I - poder público estadual a expressão "poder público";

II - órgão estatal parceiro as expressões "órgão público" e "órgão estadual";

III - Oscip as expressões "organização parceira" e "entidade parceira";

IV - Poder Executivo estadual a expressão "Poder Executivo".

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 2º - O poder público e a entidade qualificada como Oscip poderão firmar termo de parceria, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 4º desta Lei.

## Capítulo II - Da qualificação como organização da sociedade civil de interesse público

### Seção I - Dos Requisitos

Art. 3º Pode qualificar-se como Oscip a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

(Vide art. 22 da Lei nº 15.972, de 12/1/2006.)

Art. 4º - Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como Oscip será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

I - assistência social;

II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - ensino fundamental ou médio gratuitos;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

IV - saúde gratuita;

V - segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;

VII - trabalho voluntário;

VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;

XI - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

XIII - fomento do esporte amador.

XIV - ensino profissionalizante ou superior.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a partir de 1º de janeiro de 2010, a entidade deverá comprovar a execução direta de projetos, programas ou planos de ação relacionados às áreas de atividade descritas nos incisos deste artigo, ou, ainda, a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, na forma do regulamento.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 5º - Respeitado o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, exige-se, para a qualificação como Oscip, que a pessoa jurídica interessada seja regida por estatuto cujas normas prevejam:

I - observância, para aplicação de recursos públicos e gestão dos bens públicos, dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência;

II - duração igual ou inferior a três anos para o mandato dos membros dos órgãos deliberativos;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

III - adoção de práticas de gestão administrativas necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais em decorrência de participação nas atividades da respectiva pessoa jurídica;

IV - constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente dotado de competência para emitir parecer sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas com a finalidade de subsidiar as atividades dos organismos superiores da entidade;

V - transferência, em caso de dissolução da entidade, do respectivo patrimônio líquido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, a qual tenha, preferencialmente, o mesmo objeto social da extinta, ou, na falta de pessoa jurídica com essas características, ao Estado;

VI - transferência, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta lei, do acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que tiver perdurado aquela qualificação, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, a qual tenha, preferencialmente, o mesmo objeto social, ou, na falta de pessoa jurídica com essas características, ao Estado;

VII - limitação da remuneração dos administradores, gerentes ou diretores, quando houver, aos valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VIII - definição de normas de prestação de contas a ser observadas pela entidade, especificamente:

a) obediência aos princípios fundamentais de contabilidade e às normas brasileiras de contabilidade;

b) publicidade, por meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas

de débitos no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - e no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS -, colocando-as à disposição, para exame, de qualquer cidadão;

c) realização de auditoria, por auditores externos independentes, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria, obrigatória nos limites, valores e condições definidos em regulamento;

(Alínea com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

d) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pela Oscip, conforme determinam o art. 73 e seguintes da Constituição do Estado;

IX - finalidade não lucrativa da entidade, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades, vedada a distribuição, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doadores, de eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades;

X - atribuições da diretoria executiva ou do diretor executivo;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

XI - aceitação de novos associados, na forma do estatuto, no caso de associação civil;

XII - proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

XIII - natureza social dos objetivos da entidade relativos à respectiva área de atuação.

§ 1º - É permitida a participação de servidor público ou ocupante de função pública na composição de conselho de Oscip, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.

§ 2º - É vedado a parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado

Federal ou Estadual atuar como conselheiro ou dirigente de Oscip.

§ 3º - As transferências de que tratam os incisos V e VI do caput deste artigo ficam condicionadas à autorização do Estado, nos termos do regulamento.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 6º - Não pode qualificar-se como Oscip, ainda que se dedique às atividades descritas no art. 4º desta Lei:

I - a sociedade comercial;

II - o sindicato, a associação de classe ou representativa de categoria profissional;

III - a instituição religiosa ou voltada para a disseminação de credo, culto ou prática devocional e confessional;

IV - a organização partidária e assemelhada e suas fundações;

V - a entidade de benefício mútuo destinada a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - a entidade ou empresa que comercialize plano de saúde e assemelhados;

VII - a instituição hospitalar privada não gratuita e sua mantenedora;

VIII - a escola privada dedicada ao ensino fundamental e médio não gratuitos e sua mantenedora;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

IX - a cooperativa;

X - a fundação pública;

XI - a organização creditícia a que se refere o art. 192 da Constituição da República, que tenha qualquer vinculação com o sistema financeiro nacional.

XII - a entidade desportiva e recreativa dotada de fim empresarial.

Seção II - Dos Procedimentos

Art. 7º - A qualificação como Oscip será solicitada pela entidade interessada ao Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, por meio de requerimento escrito, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - ata de eleição dos membros dos órgãos deliberativos;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

III - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

(Vide art. 22 da Lei nº 15.972, de 12/1/2006.)

IV - documentos que comprovem a experiência mínima de dois anos da entidade na execução das atividades indicadas no seu estatuto social, conforme previsto em regulamento;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

(Vide art. 22 da Lei nº 15.972, de 12/1/2006.)

V - declaração de que a entidade não possui agente público ativo de qualquer dos entes federados, exercendo, a qualquer título, cargo de direção na entidade, exceto se cedido, nos termos do § 6º do art. 20;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VI - declaração de que a entidade não possui como dirigente ou conselheiro parente consanguíneo ou afim até o terceiro grau do Governador ou do Vice-Governador do Estado, de Secretário de Estado, de Senador ou de Deputado Federal ou Estadual.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)



§ 1º - A comprovação prevista no inciso IV do caput deste artigo poderá, a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2009, ser suprida mediante comprovação da experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social, conforme previsto em regulamento.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º - Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, a Oscip que deixar de comprovar o requisito de experiência mínima de dois anos de seus dirigentes perderá automaticamente o título concedido.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 8º - Recebido o requerimento a que se refere o art. 7º desta Lei, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão sobre ele decidirá, no prazo de trinta dias.

§ 1º - No caso de deferimento, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, no prazo de quinze dias, emitirá certificado de qualificação da requerente como Oscip, dando publicidade do ato no órgão oficial de imprensa do Estado.

§ 2º - Indeferido o pedido, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, no prazo referido no § 1º deste artigo, fará publicar no órgão oficial de imprensa do Estado as razões do indeferimento.

§ 3º - O pedido de qualificação será indeferido caso:

I - a requerente se enquadre nas hipóteses previstas no art. 6º desta Lei;

II - a requerente não atenda aos requisitos descritos nos arts. 4º e 5º desta Lei;

III - a documentação apresentada esteja incompleta.

§ 4º O deferimento da qualificação da entidade requerente a credencia a participar de processos seletivos para a celebração de termos de parceria com o poder público no âmbito das atividades indicadas no seu estatuto social.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 5º - O deferimento do título de Oscip não importa no reconhecimento, à entidade qualificada, de prerrogativa de direito público, material ou processual, nem de delegação de atribuições reservadas ao poder público.

Seção III - Do Controle

Art. 9º - A pessoa jurídica qualificada como Oscip nos termos desta lei será submetida à fiscalização do Ministério Público, no exercício de suas competências legais, e ao controle externo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 10 - Perderá a qualificação como Oscip a entidade que:

I - dispuser de forma irregular dos recursos públicos que lhe forem destinados;

II - incorrer em irregularidade fiscal ou trabalhista;

III - descumprir o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. A entidade que perder a qualificação como Oscip ficará impedida de requerer novamente o título no período de cinco anos a contar da data da publicação do ato de desqualificação.

Art. 11 - É parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação da entidade como Oscip, o cidadão, o partido político, a associação ou entidade sindical, se amparados por evidência de erro ou fraude, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público.

Parágrafo único. A perda da qualificação dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo instaurado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

### Capítulo III - do Termo de Parceria

#### Seção I - Dos Requisitos

Art. 12 - A celebração do termo de parceria entre o poder público e a entidade qualificada como Oscip, nos termos do art. 2º desta Lei, será precedida de:

I - consulta aos conselhos de políticas públicas das áreas de atuação da entidade;

II - comprovação, pela Oscip, de sua regularidade fiscal junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS -, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS - e à Fazenda Federal, Estadual e Municipal;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

III - consulta à Auditoria-Geral do Estado, conforme disposto em decreto;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

IV - apresentação da minuta do termo de parceria à Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças - CCGPGF;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

V - apresentação, pela Oscip, de relatório circunstanciado comprovando sua experiência por dois anos na execução de atividades na área do objeto do termo de parceria, conforme o disposto em regulamento;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VI - apresentação de declaração de isenção de Imposto de Renda, de balanço patrimonial e de demonstrativo dos resultados financeiros do último exercício, ressalvada a hipótese da entidade que, em razão do tempo de sua constituição, ainda não estiver obrigada a apresentá-los, nos termos definidos pela legislação vigente;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VII - apresentação da previsão das receitas e despesas em nível analítico, estipulando, item por item, as categorias contábeis usadas pela entidade e o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a ser pagos a seus dirigentes e empregados com recursos oriundos do termo de parceria ou a ele vinculados;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VIII - parecer técnico do órgão estatal parceiro contendo justificativa da escolha da Oscip, caso não ocorra processo seletivo de concurso de projetos;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

IX - apresentação de minuta de regulamento de compras e aquisições, conforme o disposto em decreto;

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

X - publicação do extrato da minuta do termo de parceria no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 1º Quando houver possibilidade de mais de uma entidade qualificada prestar os serviços sociais objeto do fomento, poderá ser realizado processo seletivo, nos termos do regulamento.

(Parágrafo renumerado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º (Vetado).

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 13 - O termo de parceria firmado entre o poder público e a Oscip discriminará os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes signatárias e disporá ainda sobre:

I - o objeto do termo de parceria, com a especificação de seu programa de trabalho;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

II - a especificação técnica detalhada do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido ou realizado;

III - as metas e os resultados a ser atingidos pela entidade e os respectivos prazos de execução ou cronogramas;

IV - os critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados;

V - a previsão de receitas e despesas, em nível sintético, a ser realizadas em seu cumprimento;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VI - as obrigações da Oscip, entre as quais a de apresentar ao poder público estadual, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados e a prestação de contas contábil, independentemente das previsões mencionadas no inciso V;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VII - a publicação, no órgão oficial de imprensa dos Poderes do Estado, a cargo do órgão estatal parceiro signatário, do extrato do termo de parceria e do extrato de execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido em decreto, sob pena de não liberação dos recursos previstos no termo de parceria;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

VIII - a rescisão, cominada expressamente para os casos de infração aos dispositivos desta lei e para os demais casos que especificar, conforme regulamento.

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 1º Os créditos orçamentários assegurados às Oscips serão liberados de acordo com o cronograma de desembolso e as demais disposições previstas no termo de parceria, observado o disposto em decreto.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º - É lícita a vigência simultânea de um ou mais termos de parceria, ainda que com o mesmo órgão estatal, de acordo com a capacidade operacional da Oscip.

§ 3º - O termo de parceria celebrado com Oscip que tenha por objeto social a promoção de saúde gratuita deverá observar os princípios do art. 198 da Constituição da República e do art. 7º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 4º - A perda da qualificação como Oscip importará na rescisão do termo de parceria.

#### Seção II - Do Acompanhamento e da Fiscalização

Art. 14 - A execução do objeto do termo de parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão do poder público afeto à área de atuação relativa à atividade fomentada e pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação.

§ 1º - Os resultados atingidos com a execução do termo de parceria serão analisados semestralmente, no mínimo, por comissão de avaliação integrada por:

I - um membro indicado pela Seplag;

II - um supervisor indicado pelo órgão estatal parceiro;

III - um membro indicado pela Oscip;

IV - um membro indicado pelo conselho de políticas públicas da área correspondente de atuação, quando houver;

V - um membro indicado por cada interveniente, quando houver;

VI - um especialista da área em que se enquadre o objeto do termo de parceria, indicado pelo órgão estatal parceiro, não integrante da administração estadual.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º - A comissão encaminhará relatório conclusivo, no mínimo semestral, sobre a avaliação realizada à autoridade competente do órgão estatal parceiro e ao conselho de política pública da área correspondente de atuação.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 3º - Os termos de parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

§ 4º - O órgão estatal parceiro a que se refere o caput deste artigo, na forma do termo de parceria, designará supervisor para participar, com poder de veto, de decisões da Oscip relativas ao termo de parceria, conforme regulamento.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 5º - A entidade parceira encaminhará à comissão de avaliação a cada seis meses, no mínimo, os comprovantes de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Art. 15 - Os responsáveis pela fiscalização do termo de parceria, ao tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência do fato ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 16 - Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 15 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público e à Advocacia-Geral do Estado, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens de seus dirigentes e de agente público ou terceiro que possa haver enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º - O pedido de sequestro de bens será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º - Quando for o caso, o pedido de que trata o § 1º incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º - Até o término da ação, o poder público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pelo prosseguimento das

atividades sociais da Oscip.

Art. 17 - A Oscip fará publicar, no prazo máximo de trinta dias contados da assinatura do termo de parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos a ser adotados para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com o emprego de recursos provenientes do poder público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 5º desta lei.

#### **Capítulo IV - do fomento às atividades das Oscips**

Art. 18 - Às Oscips serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do termo de parceria de que trata o Capítulo III desta lei, ressalvadas as hipóteses de inadimplência com o poder público ou de descumprimento das condições estabelecidas no termo.

§ 1º - Os bens de que trata este artigo serão destinados às Oscips mediante cláusula expressa constante no termo de parceria, e anexo que os identifique e relacione, ou, durante a vigência do termo, mediante permissão de uso.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 2º - Caso a Oscip adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do termo de parceria, este será afetado a seu objeto e gravado com cláusula de inalienabilidade, devendo ser transferido ao Estado ao término da vigência do instrumento.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 3º - Na hipótese de a Oscip adquirir bens móveis depreciáveis com recursos provenientes da celebração do termo de parceria, estes deverão ser transferidos ao Estado, ao término da vigência do instrumento, se sua depreciação acumulada for menor que 60% (sessenta por cento) do seu valor original, conforme estabelecido em decreto.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

§ 4º - A aquisição de bens imóveis com recursos provenientes da celebração do termo

de parceria será precedida de autorização do órgão estatal parceiro.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 19 - Os bens móveis públicos permitidos para uso da Oscip poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, os quais integrarão o patrimônio do Estado.

Parágrafo único - A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e de expressa autorização do poder público.

Art. 20 - É facultada ao Poder Executivo a cessão especial de servidor civil para Oscip, com ou sem ônus para o órgão de origem, condicionada à anuência do servidor.

§ 1º - Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela Oscip.

§ 2º - Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por Oscip a servidor cedido com recursos provenientes do termo de parceria, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoramento.

§ 3º - O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem.

§ 4º - Caso o servidor cedido com ônus para o órgão de origem deixe de prestar serviço à Oscip, poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do termo de parceria a parcela de recursos correspondente à remuneração do servidor, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela Oscip.

§ 5º - A cessão de servidor de que trata este artigo não poderá gerar a necessidade de substituição do servidor cedido nem de nomeação ou contratação de novos servidores para o exercício de função idêntica ou assemelhada na unidade administrativa cedente.

§ 6º - É vedado a agentes públicos o exercício, a qualquer título, de cargo de direção de Oscip, excetuados os servidores que lhe forem cedidos.

Art. 21 - Fica qualificado como organização social para os efeitos do inciso XXIV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do art. 15 da Lei nº 9.637, de 15 de

maio de 1998, a entidade qualificada como Oscip.

Art. 22 - São extensíveis, no âmbito do Estado, os efeitos dos arts. 8º, § 4º, e 18, § 1º, desta Lei, às entidades qualificadas como Organização Social ou Oscip pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, desde que a legislação dos demais entes federados guarde reciprocidade com as normas desta Lei.

Art. 23 - As Oscips poderão executar, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo, mediante a celebração de termo de parceria, na forma prevista nos arts. 12 e 13 desta Lei.

## **Capítulo V - Disposições finais e transitórias**

Art. 24 - É vedada à entidade qualificada como Oscip qualquer tipo de participação em campanha de interesse político-partidário ou eleitoral.

Art. 25. A Seplag permitirá o acesso a todas as informações relativas às Oscips, inclusive em meio eletrônico.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 26 - A pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos qualificada com base em outros diplomas legais poderá qualificar-se como Oscip, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei.

Art. 27 - Os empregados contratados por Oscip não guardam qualquer vínculo empregatício com o poder público, inexistindo também qualquer responsabilidade do Estado relativamente às obrigações de qualquer natureza assumidas pela Oscip.

Art. 28. Correrão à conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos interessados, nos termos de decreto, as despesas de deslocamento, de alimentação e de pousada dos colaboradores eventuais da administração pública estadual.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17.349, de 17/1/2008.)

Art. 29 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias contados da data de sua publicação.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 16 de dezembro de 2003

Aécio Neves - Governador do Estado.

## **FICHA TÉCNICA**

### **Publicado por**

Observatório Itaú Cultural  
Editora Iluminuras

### **Organização da coleção Rumos Pesquisa**

Lia Calabre

### **Organização do material**

Selma Cristina da Silva  
Josiane Mozer

### **Produção editorial**

Cybele Fernandes  
Lara Daniella Gebrim

### **Projeto gráfico e diagramação**

luorvat design

### **Capa**

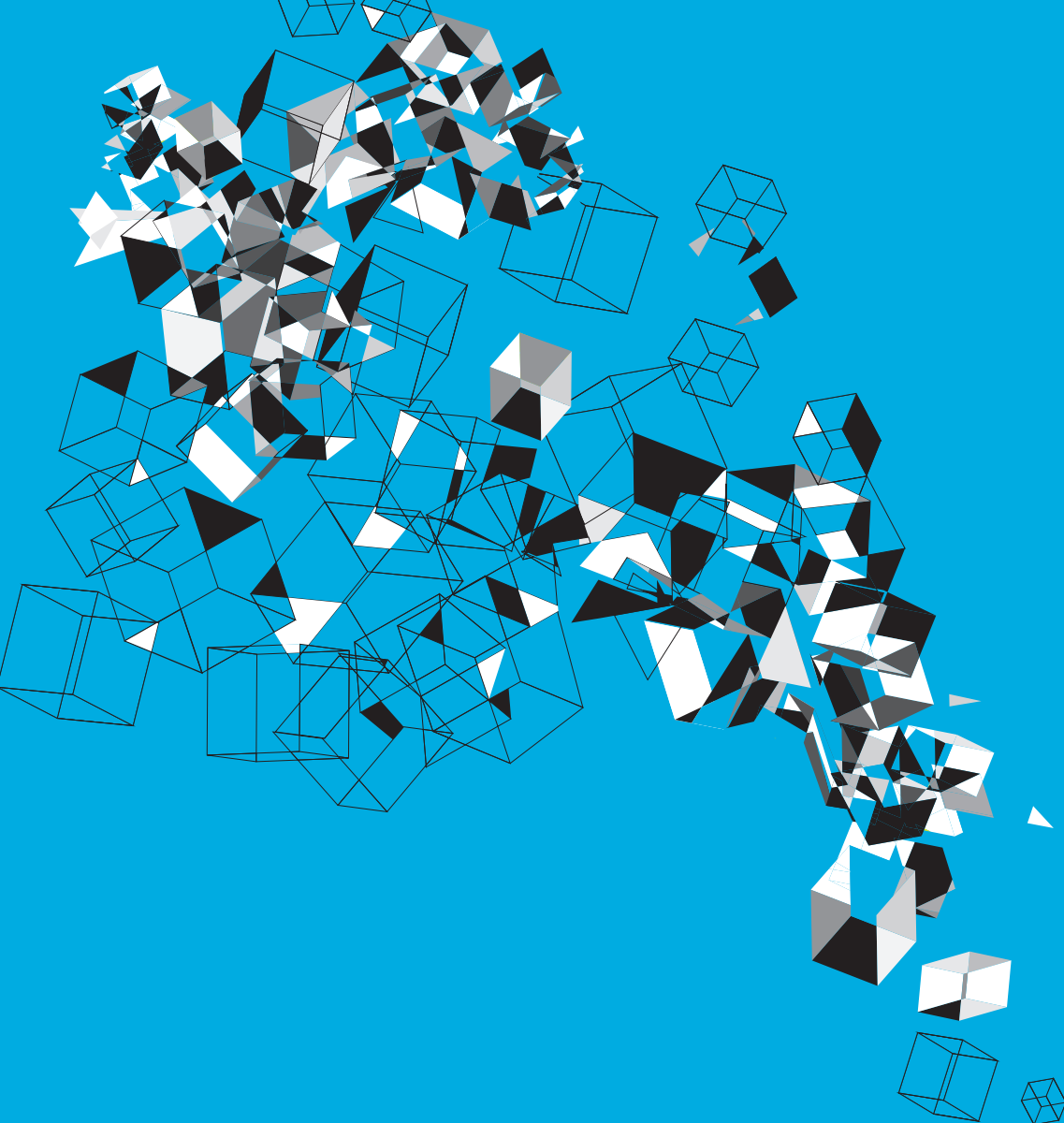
Liane Iwahashi

### **Revisão de texto**

Nelson Visconti  
Raquel Reis  
Regina Pereira







ISBN 978-85-7321-389-8



9 788573 213898



**Itaú**  
cultural

Itaú Cultural  
**ISO 9001**  
ADMINISTRAÇÃO DE VERBAS



**ILUMINURAS**

Ministério da  
Cultura

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA