



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE

ELIZABETH PONTE DE FREITAS

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

SALVADOR

2010

ELIZABETH PONTE DE FREITAS

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

Dissertação apresentada ao Programa Multidisciplinar de
Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade
Federal da Bahia.

Orientadora: Professora-Doutora Gisele Marchiori
Nussbaumer

Salvador
2010

Sistema de Bibliotecas - UFBA

Freitas, Elizabeth Ponte de.

Por uma cultura pública : organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura / Elizabeth Ponte de Freitas. - 2010.
139 f.

Inclui anexos.

Orientadora: Profª Drª Gisele Marchiori Nussbaumer.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2010.

1. Política cultural. 2. Associações sem fins lucrativos. 3. Organizações não-governamentais. 4. Administração pública. I. Nussbaumer, Gisele Marchiori. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 306
CDU - 32:008

POR UMA CULTURA PÚBLICA:

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, OSCIPS E A GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL NA ÁREA DA
CULTURA

por

Elizabeth Ponte de Freitas

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, aprovada pela seguinte banca
examinadora:

Prof. Dra. Gisele Marchiori Nussbaumer (UFBA) – Orientadora

Prof. Dra. Cláudia Sousa Leitão (UECE) – Examinadora

Prof. Dr. Paulo César Miguez (UFRB) - Examinador

Salvador, 27 de maio de 2010

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

AGRADECIMENTOS

Este foi um trabalho escrito a muitas mãos, pois pesquisar um tema novo e desafiador não seria possível sem a ajuda de muitos. Por isso agradeço:

- À Gica, pela orientação e apoio para a pesquisa, para meu futuro profissional e para a vida.

- A todos os entrevistados e colaboradores diretos e indiretos. De São Paulo: Cláudia Toni, Ana Flávia Mannrisch, 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: Cláudia Leitão, Luis Sabadia 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 (UECE) por terem contribuído com este trabalho, participando das bancas de qualificação e defesa.

- A todos os colegas da Fundação Cultural do Estado da Bahia (Funcub) 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 o Neojibá, 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, Giu Kauark, Ciro Sales, Isabela Silveira, 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)

FREITAS, Elizabeth Ponte de. *Por uma cultura pública: Organizações Sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura*. 143 f. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo estudar o modelo de gestão pública compartilhada com o “Terceiro Setor”, através de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e compreender seu impacto em programas, corpos estáveis e equipamentos públicos na área cultural. Este modelo de gestão, também chamado de “público não estatal”, envolve Governo e sociedade civil com base na idéia de “publicização de serviços não-exclusivos do Estado” e foi incentivado a partir de 1995, como parte do Plano Diretor da Reforma do Estado. Atualmente o modelo está em funcionamento ou em fase de estudo na área cultural em diversos estados brasileiros como São Paulo, Ceará, Minas Gerais, Pará, Mato Grosso, Paraná, Bahia Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Com esta pesquisa propomos uma análise sobre este fenômeno na área da gestão e das políticas culturais públicas que, embora controverso e insatisfatoriamente interpretado e estudado, é uma tendência no Brasil que não pode ser ignorada, doze anos após a primeira experiência de publicização na área cultural, com a criação do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, no Ceará, em 1998. O estudo é baseado nas experiências dos Estados de São Paulo, que emprega a gestão compartilhada através de OSs, e de Minas Gerais, que possui parcerias com Oscips, e pretende explorar as vantagens, desvantagens e os motivos de implantação do modelo, contribuindo para uma compreensão mais ampla sobre o tema e suas repercussões nas áreas de políticas públicas, políticas culturais, administração pública e gestão cultural.

Palavras-chave: Publicização; Organizações Sociais; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; Políticas Culturais; Administração Pública.

ABSTRACT

Creation of the legal concepts of Social Organizations (OSs) and Civil Society Organizations of Public Interest (OSCIPs) is one of the main legacies of State Reform in Brazil, started in 1995 through the Ministry of Administration and State Reform (MARE). These two kinds of Third-sector organizations are involved in a new management model called “publicization” or “public non state management” which has been applied in the area of culture since 1998 and has still not yet been explored in great detail. Nowadays, this management model is already applied in many Brazilian States as: São Paulo, Ceará, Minas Gerais, Pará, Mato Grosso, Paraná, Bahia, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Therefore, by practical analysis of the experience in the State of São Paulo, which has been forming partnerships with OSs in the area of culture since 2005, and in the State of Minas Gerais, with partnerships with Oscips since 2005, it is sought to reflect on the real fragilities and advantages of the non-nationalized public management model and on the challenges for the Brazilian State.

Keywords: Social organizations. Culture. Public cultural management. State reform.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Legislação estadual de incentivo à cultura no Brasil/ Classificação – estados por categorias de A a F	36
Tabela 02	OS e Oscip - Legislações federais e estaduais (SP/MG)	64
Tabela 03	Relação das Organizações Sociais com contratos de gestão firmados com o Estado de São Paulo e respectivos espaços e programas culturais.	73
Tabela 04	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.	76
Tabela 05	Relação das Oscips com Termos de Parceria firmados com o Estado de Minas Gerais e respectivos espaços e programas culturais.	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPG	Associação de Amigos do Projeto Guri
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADTV	Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais
ALERJ	Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro
AMOS	Associação dos Músicos da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais
APAA	Associação Paulista de Amigos da Arte
ASSAOC	Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo
AVI	Afastamento Voluntário Incentivado
Banespa	Banco do Estado de São Paulo
BTCA	Balé do Teatro Castro Alves
CAA	Comissões de Acompanhamento e Avaliação
CGTP	Comitê de Apoio à Gestão dos Termos de Parceria
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNDA	Conselho Nacional do Direito Autoral
Concine	Conselho Nacional de Cinema
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
FCC	Fundação Catarinense de Cultura
FCS	Fundação Clóvis Salgado
Ficart	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FUNARJ	Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro
Funarte	Fundação Nacional das Artes
IACC	Instituto de Arte e Cultura do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAC	Instituto Curitiba de Arte e Cultura
ICF	Instituto Cultural Filarmônica
ICOS	Instituto Cultural Orquestra Sinfônica
ICSM	Instituto Cultural Sérgio Magnani
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LIP	Licença para Interesses Pessoais
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
Minc	Ministério da Cultura
MIS	Museu da Imagem e do Som
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
Neojibá	Núcleos de Orquestras Juvenis e Infantis do Estado da Bahia
OS	Organização Social
Oscip	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSEMG	Orquestra Sinfônica do Estado de Minas Gerais
Osesp	Orquestra Sinfônica de São Paulo
OSMG	Orquestra Sinfônica de Minas Gerais
PCPR	Prestação de Contas do Presidente da República
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNC	Política Nacional de Cultura
PNP	Programa Nacional de Publicização
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PT	Partido dos Trabalhadores
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
SEGER	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SESI	Serviço Social da Indústria
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajuste de Conduta

SUMÁRIO

Introdução	14
Capítulo I - O espaço da cultura: entre o público e o estatal	17
Olhando o Estado e o Terceiro Setor	18
Olhando a cultura	21
Olhando a cultura dentro do Estado	29
Capítulo II – O senso comum e a realidade incomum: investigando os problemas da cultura na administração pública	39
Burocracia e Legislação	41
Gestão e contratação de pessoas	47
Continuidade e Planejamento	51
Recursos e execução orçamentária	53
Capítulo III – A cultura das OS e Oscips: conhecendo os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais	58
Panorama da publicização no Brasil	58
OS e OSCIPS: características, semelhanças e diferenças	60
A publicização na área cultural	67
O Estado de São Paulo e as Organizações Sociais da Cultura	71
O Estado de Minas Gerais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	81
Capítulo IV - Diálogos, discussões e silêncios: uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura	90
Fragilidades e riscos: respondendo aos antigos e identificando novos problemas	91
Vantagens e benefícios: esperanças para o futuro e para a o dia-a-dia da cultura	101
Desafios para o Estado e para as políticas culturais	107
Considerações Finais	111
Referências	115
Anexos	120

INTRODUÇÃO

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, através 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 90, duas leis criaram novas figuras jurídicas: as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), previstas, respectivamente, pelas leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99. Essas leis ensejaram o fortalecimento das ações de parceria entre o governo e o chamado “Terceiro Setor”, criando um “espaço público não estatal”. Ambas estão relacionadas ao contexto da Reforma do Estado no Brasil e às alterações implementadas desde 1995 nas mais variadas áreas da administração pública. Os reflexos destas mudanças, ainda em desdobramento, no que se refere à gestão pública da cultura são o ponto de partida desta dissertação, que pretende contemplar esta lacuna de ordem temática nos estudos recentes sobre políticas culturais públicas no Brasil.

Atualmente, 19 estados do Brasil, além do Distrito Federal, possuem leis estaduais de parcerias com o Terceiro Setor. Destes, seis (Ceará, Bahia, Minas Gerais, Pará, Mato Grosso e São Paulo) adotam 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 têm leis de publicização em estudo ou fase de implantação, com intenção de adotar o modelo também na área da cultura. 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 responsabilidades do Estado e da sociedade civil.

Entendemos que, neste estágio de implantação da gestão pública não estatal no Brasil, já incluída na agenda da administração pública em diversos estados, é preciso avançar na discussão, respondendo a perguntas centrais, tais como: 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 esta transformação? Qual a relação entre a

publicização e as políticas públicas na área cultural? A partir da análise da implantação da gestão pública não estatal através de OSs e Oscips na área da cultura em São Paulo e em Minas Gerais, pretendemos auxiliar na busca por respostas a algumas destas questões.

Embora as considerações expostas neste trabalho tenham sido construídas a partir da 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 através de palestras, com gestores públicos e privados ligados ao processo de publicização da cultura nos dois estados, entre setembro de 2008 e março de 2009. A contribuição de funcionários da Secretaria de Cultura de São Paulo e de membros das OSs, assim como a transparência do processo em Minas, através da atuação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) foram fundamentais para possibilitar a análise crítica deste fenômeno recente da administração pública brasileira e ainda parcamente sistematizado e estudado. Destacamos também a importância de depoimentos de gestores de outros estados que também aplicam a publicização, a exemplo do Ceará e da Bahia, além de bibliografia recente e específica sobre o tema (TORRES, 2007; VIOLIN, 2006), e que, embora escassa e não relacionada especificamente à área cultural, contribui para o aprofundamento da discussão sobre tema.

O Capítulo I, intitulado “O espaço da cultura: entre o público e o estatal”, aborda 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 deste modelo e o espaço ocupado pela cultura hoje em dia no Estado? A quem devemos voltar nosso olhar para entender a relação entre o campo da cultura e o Estado? Para responder estas 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. Na segunda parte, “Olhando a cultura”, analisamos em linhas gerais algumas das principais características do campo cultural, de forma a compreender, mais adiante, de que forma essas características influenciam no trato da cultura dentro da administração pública. Até que ponto há uma 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 pesquisa e para isso é necessário analisar o que de próprio há no campo cultural, através da compreensão atual de cultura, características do campo cultural, organização, atores e cadeia produtiva e relação com o Estado.

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

O Capítulo II se chama “O senso comum e a realidade incomum: investigando os problemas da cultura na administração pública”. Este capítulo tem como objetivo averiguar quais os principais entraves à execução da atividade cultural na administração pública direta, 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.

Nosso objeto de estudo é propriamente apresentado ao leitor no Capítulo III, “A cultura das OS e Oscips: conhecendo os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais”. Neles apresentamos um panorama atual 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. Em seguida, são apresentados os casos dos principais estados que empregam esse modelo na área da cultura: São Paulo, com instituições e programas geridos por OSs; e Gerais, que representa um modelo misto, pois possui parcerias com Oscips, porém dentro da mesma lógica das OSs. Para ilustrar os dois casos, apresentamos a história da publicização das suas respectivas orquestras estaduais: Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp) e Orquestra Filarmônica de Minas Gerais.

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. Voltamos ao debate do Capítulo II para saber com estes modelos lidam ou superam os principais problemas elencados na administração pública da cultura e enfatizamos o papel decisivo do Estado no estabelecimento e no sucesso das parcerias.

CAPÍTULO I

O ESPAÇO DA CULTURA: entre o público e o estatal

O surgimento e o crescimento da publicização, ou gestão pública não estatal, 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 este 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 publicização? A publicização é um modelo de gestão de serviços e atividades públicas através de parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor. O modelo tomou força no Brasil a partir da Reforma do Estado, em 1995, e também pode ser denominado como “contratualização”, “transferência de gestão” ou “gestão pública não estatal”.

A publicização no Brasil é realizada através de parcerias entre os governos federal, estadual e municipal, com entidades qualificadas tanto com Organização Social (OS), quanto como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Ambas as nomenclaturas referem-se a pessoas jurídicas sem fins lucrativos que, cumprindo certos pré-requisitos, recebem uma titulação que as permite firmar parcerias com o Estado. Sendo assim qualificada a entidade está habilitada a receber recursos públicos e administrar bens e equipamentos do Estado, que continua sendo responsável pelo planejamento, financiamento e controle da atividade, diferentemente das estratégias de privatização. O controle desta administração é feito através 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 serem realizadas de acordo com as funções de cada organização e com o serviço gerido. A consecução destas metas garante a prorrogação do contrato e 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 ao seu surgimento, no âmbito das ações da chamada Reforma do Estado.

Olhando o Estado e o Terceiro Setor

Os contextos políticos, sociais e econômicos em meados da década de 1990, fragilizados em decorrência da ainda recente democracia, impuseram ao Estado Brasileiro a situação pouco cômoda e urgente de ter que se construir e se reformar simultaneamente, criando novas políticas e combatendo antigas deficiências. Assim, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, surge a Reforma do Estado, compreendida como 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 através das chamadas *Quango's* (sigla inglesa para organizações semi-governamentais ou “quase não” governamentais).

No Brasil, as mudanças implementadas pelo MARE tinham como meta a descentralização, através da transferência de gestão de serviços públicos em três vias: 1) transferência dentro de esferas do governo (municipalização); 2) transferência ou venda de bens públicos (privatização) e 3) transferência de gestão através de: criação de agências executivas, terceirização de serviços e implementação de parcerias (publicização). Nesta 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, dentre eles o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, a saúde, ação social, a agropecuária, o desporto e, finalmente, a cultura. Estes setores passíveis de publicização incluem atividades que não envolvem a prática de poder (a exemplo da segurança pública) e que prescindem de um gerenciamento direto por parte do Estado, mas que devem continuar a ser subsidiadas, total ou 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 80 e 90, pode ser caracterizado em duas fases. A primeira é a do Estado mínimo, onde prevalece a visão de cunho neoliberal extremista de que o “Estado é inerentemente

eficaz, 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 15 anos das primeiras ações da Reforma do Estado no Brasil e da criação do MARE, mais do que em âmbito federal, a gestão pública não estatal teve um acentuado desenvolvimento sobretudo 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 através 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 compartilhamento de tarefas e funções entre os níveis de governo em diversas áreas sociais).

Além da existência destes “vetores impulsionadores das reformas” em âmbito estadual, é preciso entender a implementação da gestão compartilhada 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 de carreira de gestores (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Acrescentamos a estes 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 ainda 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 70, as ONGs se propunham a suprir lacunas não preenchidas pelo Estado (ou, na definição de Thomas R. Dye¹, atuando naquilo que o Estado escolhia *não* atuar), muitas vezes através de voluntariado nas áreas de assistência social, cidadania, educação e cultura. Com sua proliferação durante as décadas seguintes e o papel cada vez mais expressivo ocupado por estas organizações, coube ao Estado criar mecanismos de diálogo e apoio a estas instituições que, indiretamente, 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).

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 na ação governamental, mas também na “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.” (*tradução nossa*) (DYE, 1984, p. 4)

A grande questão que deu origem à Reforma do Estado e às ações implementadas em sua decorrência 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 através de parcerias entre as partes. Estas questões estavam também em sintonia com o universo do pensamento e formulação das políticas públicas culturais, refletindo os diversos posicionamentos do Estado em relação ao financiamento e gestão da cultura. A grande pergunta da Reforma encontrava então seu eco no campo das políticas culturais: qual deve ser 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.

Olhando a cultura

Partimos do princípio que, para compreender os impactos da gestão pública não estatal na área cultural, é preciso compreender a organização da cultura, seu funcionamento e principais características enquanto campo social, pois estes são fatores que geram impactos, positivos e negativos, na sua relação com a administração pública e que têm corroborado para a implantação do novo modelo de gestão compartilhada. Não é objetivo deste tópico adentrar em questões referentes à definição da cultura. Nos interessa explorá-la enquanto campo social, abordando suas características, atores, processos e transformações, ou, a própria “organização da cultura”, definida por Teixeira Coelho como o:

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 doutrinários, 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 de todo o presente trabalho 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 dimensão antropológica da cultura, enquanto modo geral de vida, tradições e costumes partilhados, não é assim desmerecida, mas apenas ofuscada por aquele que é nosso objetivo principal neste capítulo: compreender as relações entre Estado e cultura, como ponto de partida para a análise de novos modelos de gestão cultural pública. A preferência pela dimensão sociológica, que compreende a cultura enquanto um sistema organizado socialmente, 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 entre e 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 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”, esta 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 à profissionalização destes agentes, fator importante para consolidação do

campo cultural; e c) a multiplicação e a diversificação das instâncias de consagração e de difusão, competindo pela legitimidade cultural.

Rubim (op.cit.) elenca ainda alguns processos sociais que contribuem para a consolidação e 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 e suas possibilidades 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 estes atores está vinculada a um processo histórico de consolidação do campo cultural, com características bastante distintas nos diferentes países. Estas 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. Estas 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 de setores culturais e diferenças entre eles; à relação de desequilíbrio regional

no financiamento à cultura entre cidades e estados brasileiros; e, por fim, à recente e ainda frágil profissionalização e representatividade do setor cultural.

Breve panorama da organização da cultura no Brasil

Dependência do Estado

Historicamente o financiamento de grande parte da produção e difusão artística no Brasil esteve vinculado à ação estatal (BOTELHO, 2007; CALABRE, 2007), seja através da atuação de instituições culturais públicas, subvenções e apoios a instituições privadas, patrocínio direto a projetos (através do conhecido “apoio de balcão”) ou, mais recentemente, através das 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 subveciona, 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)

Obviamente, a dependência do Estado não é uma característica aplicável a todos os setores ou atividades culturais brasileiros. Como exceção acrescentaríamos ainda, além das indústrias culturais (e não todas), segmentos da produção cultural independente, sobretudo do meio musical, que têm se destacado nas últimas décadas (a exemplo do cenário de rock independente e da verdadeira indústria do tecnobrega paraense, apenas para citar dois exemplos distintos) e também grande maioria das manifestações da cultura popular ou tradicional, que prescindem desde sua origem do apoio ou fomento estatal.

Fato é que esta dependência estatal, mesmo que minimizada após o surgimento e incremento da participação do setor privado, seja através do marketing cultural ou do patrocínio direto, é responsável por algumas “seqüelas” 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)

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 acabem sendo norteadas pela produção cultural predominante, resultando em políticas mais focadas nas necessidades dos artistas que nas dos cidadãos.

Las políticas culturales responden em 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)

Relação com o mercado

Em uma lógica complementar à do tópico acima, notamos que, de uma forma geral, boa parte dos segmentos artísticos alimenta uma relação ainda pouco esclarecida ou mesmo de 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 conseqüente “deturpação” ou “desvirtuamento” da produção artística.

No contexto brasileiro, essa desconfiança natural foi fortalecida pela relação de dependência entre diversos projetos, artistas e produtores culturais com empresas patrocinadoras, decorrente também do fortalecimento da Lei Rouanet como principal mecanismo de financiamento de projetos culturais. O fato da 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.

Diferenças entre setores culturais

Como já mencionamos no tópico inicial, não é possível falar do campo cultural, e mais especificamente do campo artístico, como uma formação única. Existem inúmeras distinções da própria atividade artística e elas são determinantes para 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, sejam por suas origens, 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: la debilidad con el 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)

A diversidade de setores culturais, suas diferentes formas de organização, demandas e estágios de desenvolvimento constituem um desafio às políticas culturais públicas, que devem 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 mídia enfrentam ainda hoje certa dificuldade em lidar com a diversidade e inovações do campo cultural e 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.

Desequilíbrio regional

No contexto espanhol, Ribó (op. cit.) destaca a desigualdade dos setores culturais a partir de sua localização territorial no país, com visível concentração de atenção (por parte do poder público e da mídia) e de representação organizada dos segmentos artísticos nas grandes metrópoles, em detrimento da zona rural. As grandes metrópoles são campo de maior protagonismo e articulação da sociedade civil e são o local de maior atenção das políticas culturais, por concentrarem 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 em âmbito 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 através 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%.²

² 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 mai. 2009.

Profissionalização e representatividade do setor cultural

Outro ponto que merece destaque no contexto brasileiro diz respeito à profissionalização e 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, tanto em nível técnico quanto superior e as existentes estão concentradas majoritariamente nas capitais e 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 gestión cultural y qué se entiende por gestor/a cultural. (ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LA GESTIÓN CULTURAL DE CATALUNYA, apud. (CUNHA, 2007, p. 146)

Em relação aos segmentos artísticos, é preciso ainda falar de profissionalização não apenas no âmbito da formação, mas também de organização e maturidade das relações com o Estado, mercado e público. Experiências de associativismo, através 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 3066 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 o governo municipal e estadual. Experiências como esta tem se mostrado benéficas, tanto para o segmento artístico quanto para seus interlocutores, como descreve Ribó, 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 e 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 constituye el gran reto del sector: unas reglas de juego claras y precisas. (RIBÓ, op.cit., p. 24)

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 através de iniciativas como as Conferências Setoriais, Estaduais e Nacional de Cultura. Estas iniciativas contribuem, mesmo que a médio ou longo prazo, para uma mudança de postura por parte do setor cultural, substituindo a posição meramente contestadora por uma participação propositiva.

Olhando a cultura dentro do Estado

Encerrando este capítulo, apresentamos um breve diagnóstico da atuação do Estado na área cultural no Brasil. Esta análise foi realizada majoritariamente a partir dos 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 IBGE (com dados do Munic 2006), IPEA e outras fontes, sobre consumo e demanda de produtos culturais, dados sobre financiamento privado da cultura e gestão pública da cultura.

Os dados relativos à gestão pública da cultura serão foco de nossa análise, que foi organizada a partir de 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.) e *Legislação e Financiamento* (tomando como indicadores a existência de leis relativas ao patrimônio cultural e ao fomento e incentivo à produção cultural, através de fundos estaduais e municipais de cultura, etc.).

O presente diagnóstico do campo cultural é resultado de todo um processo de décadas de institucionalização da cultura em nível federal, estadual e municipal. Portanto, antes de partirmos para o panorama atual, convém contextualizar historicamente a atuação do Estado brasileiro na área cultural, em consonância com Botelho (2008), que cita três principais momentos para a cultura: os anos 30, 70 e 2000.

A década de 30, durante o governo de 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 70 “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 neste 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 05 de outubro de 1978, que regulamentam das profissões de artista e de técnico em espetáculos de diversões; e a criação de instituições como a Fundação Nacional das Artes (Funarte) e da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), ambas em 1975. Foram criados também conselhos, como o Conselho Nacional do Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (Concine). A importância dos anos 70 para a institucionalização da cultura teve reflexos também em 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 idéia de criação de um ministério independente. (CALABRE In: RUBIM (org.), 2008, p. 92)

Para Botelho (op. cit.), 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 Ministério, em 1985, foram bastante instáveis em nível federal, culminando com a dissolução do Ministério e 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 deste 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 da cultura até então nunca contemplados por políticas públicas, em especial através da criação da Secretaria de Identidade e da Diversidade e de ações dirigidas às comunidades quilombolas, indígenas, ciganas e às culturas populares. Assim, após este sucinto panorama, vamos agora à análise do panorama cultural brasileiro com os dados do IBGE e Minc analisados em dois eixos centrais: 1) Institucionalização e 2) Legislação e Financiamento.

Institucionalização

Um dos grandes méritos da publicação do Minc é fornecer informações sobre o estado geral da cultura enquanto área de atuação do poder público em âmbito regional e municipal, através dos dados coletados a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) de 2006. Porém, com a publicação do Munic 2009, algumas informações da publicação do Minc mostraram-se já defasadas, mas como

alguns dos indicadores e cruzamentos disponíveis no “Cultura em números” não foram contemplados no Munic 2009, utilizaremos ainda algumas informações da publicação do Minc como referência e como base comparativa. Como 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 do Munic 2006 e 2009 mostra o crescimento da institucionalização da cultura entre as prefeituras no Brasil.

Segundo a pesquisa de 2009, dos 5565 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 (4,35%) municípios com secretaria de cultura autônoma. Este aumento representou uma queda em relação ao número de municípios nos quais a cultura está em pasta compartilhada com outros setores (educação, desporto, lazer, etc.). Em 2006, 4007 (73,85%) municípios mantinham a cultura em secretarias compartilhadas, em 2009 este número passou para 3948 cidades (70,94%). Houve queda também na quantidade de municípios onde a cultura ocupava um setor subordinado, normalmente na forma de uma coordenação, dentro de outra secretaria - em 2006 eram 699 (12,88%) e em 2009 foram registrados 511 (9,18%) - e também naqueles onde o órgão de cultura estava subordinado à própria chefia do executivo - em 2006 eram 339 municípios (6,25%) e em 2009 foram registrados 297 (5,33%).

Há ainda cidades nas quais fundações públicas de cultura substituem 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 3 anos, passando de 136 em 2006 para 183 (3,28%) em 2009.

Em nível regional, 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 1688 municípios da região, quase o dobro do registrado em 2006, quando havia 107 municípios.). A região Nordeste também teve um aumento bastante expressivo,

passando de 67 prefeituras com secretaria exclusiva para 179, do total de 1703 municípios da região.

Mesmo em nível estadual, nem todas as unidades federativas possuem órgãos 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, esporte e desporto. Esta 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 conseqüente 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 neste 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 atuação de Conselhos Municipais de Cultura, os dados das edições 2006 e 2009 do Munic também mostram um aumento. Em 2006, 948 (17,03%) municípios brasileiros possuíam Conselhos Municipais de Cultura. Em 2009, este número passou para 1372 (24,65%). Os conselhos 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. O Munic 2009 mostra que o estado de Minas Gerias de destaca na quantidade de Conselhos em atividade, com 492. Comparativamente, os estados da Roraima e Acre possuem, respectivamente, apenas 1 e 2 conselhos municipais de cultura.

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 grande maioria dos municípios brasileiros ainda não contasse com uma secretaria exclusiva de cultura, 57,94% (3.224) afirmaram possuir uma Política Municipal de Cultura 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 (6,03%) municípios brasileiros participavam de Consórcios Intermunicipais de Cultura, com destaque para o estado de MG, com 54 consórcios intermunicipais. Este número já apresenta um aumento em relação a 2006, quando foram contabilizados apenas 127 (2,3%) cidades em todo o Brasil.

Este diagnóstico, embora de caráter quantitativo, é de suma importância para compreensão do estado 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 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.

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 promulgadas

em nível federal, estadual e municipal com foco na área cultural referem-se à criação e 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 constituam 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 também 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, a depender do estado). O primeiro estado a promulgar este tipo de lei foi Pernambuco, em 2002, sendo seguido por outros, como o Ceará, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte e Piauí. Segundo o Muncic 2009, 1618 municípios brasileiros possuem legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural (material e imaterial). Na pesquisa anterior, este dado equivalia a 984 municípios, mostrando um aumento considerável.

Além destas, que tratam especificamente de temas da cultura, existem ainda 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 19.12.2000) 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. Esta 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: Fundos 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 está em tramitação e 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 fomento à cultura. Através dos dados de um amplo estudo publicado em 2007 pelo Serviço Social da Indústria (SESI) sobre a existência e funcionamento das legislações estaduais de incentivo à cultura no Brasil, podemos ver o desenvolvimento do fomento 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 através 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 01: 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)	Unidades da Federação	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AC							RN						
AM							SE						
AP							ES						
PA							MG						
RO							RJ						
RR							SP						
TO							PR						
AL							SC						
BA							RS						
CE³							DF						
MA							GO						
PB							MT						
PE							MS						
PI													

Tabela reproduzida da publicação “Estudos das leis de incentivo à cultura”, editada pelo SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA – SESI, 2007, p. 38.

Sendo:

(A) Estados onde não existem Leis de Incentivo, nem Leis de Fundo de Incentivo à Cultura nem Sistemas de Incentivo à Cultura (INEXISTÊNCIA);

(B) Estados onde existem apenas Leis de Incentivo (LEIS DE INCENTIVO);

(C) Estados onde existem apenas Leis de Fundo (LEIS DE FUNDO);

(D) Estados onde existem Leis de Incentivo, e o Fundo é um artigo na Lei de Incentivo (PROGRAMA CULTURA);

(E) Estados onde existe um Sistema Estadual de Cultura (SISTEMA DE CULTURA);

(F) Estados onde existe Lei de Incentivo à Cultura vinculada a outros setores (CULTURA E OUTROS);

³ Vale destacar que à época do levantamento de dados pelo SESI, o Ceará ainda não contava com seu Sistema Estadual de Cultura, aprovado no final de 2006 e atualmente vigente.

As leis de incentivo fiscal e de fundos de cultura foram replicadas também em nível municipal. Infelizmente, no 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% (310) municípios brasileiros 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 a quantidade de municípios que alegam ter uma política estadual de cultura (3.224) e, mais ainda, se comparada à quantidade de municípios com recursos próprios destinados à cultura, que de acordo com os dados do Minc correspondiam a 4.920, ou 88,44% do total. A discrepância entre estes dados reafirma a importância de uma análise qualitativa acerca do direcionamento e 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 destes 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 questionarmos como são implementadas as políticas públicas na área cultural e quais os principais problemas

encontrados para sua execução dentro da Administração Pública, no Capítulo II. Assim poderemos compreender algumas das principais motivações para a implementação da publicização na área cultural no Brasil.

CAPÍTULO 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.

Independente 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, mesmo dentro da academia, existem poucos estudos no sentido de compreender a origem dos problemas, e menos ainda no sentido de buscar soluções possíveis.

Como vimos no Capítulo I, nas últimas duas décadas, o Estado brasileiro em nível 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 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 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 com a centralidade e influência que estes setores possuem no funcionamento da administração pública de uma 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 em 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. Estas 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.

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, esta 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 conseqüente 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 raio de atuação. Max Weber (1966) desenvolveu profundamente o conceito de burocracia, através da análise e descrição daquelas que seriam as características principais desta 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 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 estas 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 tem 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 suas esferas, o que fez com que o mau uso e a defasagem do método se sobrepusessem 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,⁴ ainda majoritariamente físicos 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. Neste ponto, ressaltamos dois aspectos relativos à legislação brasileira e que afetam sensivelmente a cultura, dentre 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

⁴ Em geral podemos notar um maior desenvolvimento nas pastas da Fazenda e Planejamento, tanto na parte processual quanto à estrutura de cargos e plano de carreira.

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 ressalta 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 esta mesma medida tenha contribuído para barrar a tradição clientelista e empreguista brasileira, vinculando, por exemplo, o ingresso de funcionários exclusivamente através de concursos públicos, a falta de flexibilidade na aplicação deste regime trouxe conseqüências sérias no que toca à eficiência e 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 uma 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.⁵

⁵ 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

Estes 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 realização de um espetáculo artístico, seja para a construção de uma escola ou hospital.

Este fator é de extrema importância, fazendo com que a ação cultural tenha que se adequar ou restringir-se 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.

O grande problema do excesso de burocracia e de uma legislação defasada é que ambos afetam diretamente a *execução* dos projetos e atividades culturais e, conseqüentemente, o êxito ou a eficácia das próprias políticas culturais. Por execução entendemos todas as ações e recursos necessários e o trabalho empregado para a realização de uma 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 mesmo indireta, que deveriam contar com maior autonomia.

Constituição, O Estado de São Paulo, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em 13 jan. 2010.)

Vamos ilustrar melhor esta 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 então escolher um piano. Com a ajuda de consultores 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 através 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 neste Estado era de R\$ 5.600,00. O piano em questão custava R\$ 5.000,00. Poderia, portanto, ser comprado através 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 possuiriam 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 contratação de um serviço em desrespeito às normas da Lei implicaria, por sua vez, em sanções e multas ao Estado, aplicadas através de auditorias do Tribunal de Contas.

A Procuradoria Jurídica do órgão gestor procurou de diversas formas resolver este impasse, mas acabava sempre retornando à impossibilidade da inexigibilidade e também da cotação do piano. Após meses de impasse, o piano foi comprado através da via legal possível: uma licitação para um piano novo, no valor aproximado de R\$ 15.000,00. 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, acontecida em 2005 no estado da Bahia.⁶ 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 termos de contratação de pessoal, estrutura física e gestão de procedimentos, foi tema de matéria da Folha de São 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 estes 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. Estas histórias ilustram também algumas reflexões de Ludwig Von Mises, que embora escritas há mais de 40 anos, ainda permanecem atuais e mostram que a culpa nem sempre está nos 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

⁶ Este caso nos foi narrado por uma entrevistada, que, à época, ocupava cargo de chefia na Fundação Cultural do Estado da Bahia.

cultura também é um produto que se concretiza a partir de 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 ambigüidade 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 8.666/93 e as leis estaduais que tratam de licitações e contratos administrativos não as contemple e não atendam às especificidades de muitas contratações e compras necessárias às atividades culturais.

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 e artística, e também, 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 com a 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, através 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 as demandas de cada área? Como

contratar todos estes profissionais para que o Estado possa cumprir seu papel? Através de concurso público?

Como a realização de concurso público depende de aprovação legislativa e, mesmo assim, não costumam 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 prolongam-se por anos), à realização de concursos públicos temporários, mais flexíveis com duração de 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 ensejou a adoção da gestão pública não estatal na área cultural no estado, como veremos mais detalhadamente no Capítulo III.

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 com os 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 tem sido comumente as primeiras iniciativas a serem publicizadas na área cultural em diversos estados – a exemplo da Orquestra Sinfônica de São Paulo (Osesp), da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, da Orquestra Sinfônica do Mato Grosso e, mais recentemente, da São Paulo Companhia de Dança, primeira companhia de dança estadual a ser gerida por uma OS. Em relação aos corpos estáveis da área de dança, o problema da contratação através 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 estes 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 conseqüências da contratação de profissionais da área da dança através de concurso público. Criado em 1981, o BTCA foi a primeira companhia de dança oficial 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 outros fatores, ensejou a divisão do grupo em duas companhias: o BTCA 1, composto por dançarinos

mais jovens incorporados através de contrato temporário (REDA), que passou a ser a companhia principal, e o BTCA 2, ou Cia. Ilimitada, composta por ex-bailarinos do elenco principal, com idade acima de 35 anos que tinham sido 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, através de OS, para o BTCA. A iniciativa porém não foi adiante por falta de recursos à sua implantação e por complicações legais da OS candidata à 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 estes 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. John Neschling, ex-diretor artístico da Osesp, faz uma feliz analogia ao tratar deste tema. Para o maestro, responsável pela reestruturação da Osesp, a contratação de músicos através da 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 todas as soluções alternativas para essa camisa de força com regimes de trabalho comuns e não presos a 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 São Paulo:

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 tocam à questão de 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. Isto 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 tem 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 este 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 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 tanto conhecimento 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 gestão de atividades culturais específicas é feita no dia-a-dia, conforme ressalta 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. Neste 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 questão 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 confere ao 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. Esta 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)

Continuidade e Planejamento

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 a longo prazo, na perspectiva de gerações e não apenas de gestões partidárias. Percebe-se, entretanto, que pensar a cultura enquanto ‘presente’ e enquanto ‘futuro’ são tarefas igualmente complexas 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. E o futuro 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 implementação de programas culturais de longo prazo. Tomemos como exemplo as políticas amplas de formação artístico-cultural, cujos resultados só podem concretizar-se através de gerações.

Na organização da cultura nos deparamos com situações distintas, de curtíssimo, curto, médio e longo prazo para execução. Temos desde um programa de uma orquestra profissional – que, por exigência do mercado, deve ser fechado com no mínimo dois anos de antecedência –, a 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 1ª 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 tanto lidar 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 dificuldades 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 freqüente descontinuidade em virtude de trocas de gestão, muitas vezes fazendo com que o órgão ou instituição sofra 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 estes problemas à idéia 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 ou 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.

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 demais

órgãos públicos da cultura. A inclusão constitucional da cultura entre o rol de responsabilidades do Estado por si só não acarretou uma 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 no 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 – este seu aspecto financeiro não podia ser analisado com tanta clareza como hoje. (DORIA, 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.

Aprovada por uma comissão especial da câmara de deputados, a PEC 150 ainda será votada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Mesmo ainda não aprovada em definitivo, a notícia foi recebida com muito contentamento pelo meio cultural brasileiro e os dados sobre investimento à cultura no Brasil justificam este estado de ânimo. Segundo dados do Ministério da Cultura⁷, atualmente o Governo Federal investe entre 0,7% e 0,8% do Orçamento da União na área cultural. O índice de investimento é ainda inferior se analisado a partir do 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 esta participação é de 0,4% e nos municípios de 1,0%.” É preciso levar ainda em consideração que um expressivo percentual é gasto exclusivamente com

⁷ Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2010.

peçoal e custeio, restando pouco para investimento direto e apoio a projetos da área finalística, com 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)

A “euforia orçamentária” foi ainda reforçada com o anúncio, em janeiro de 2010, do orçamento recorde do Minc, previsto em R\$ 2,2 bilhões. Esta notícia, assim como a perspectiva de aprovação da PEC 150, traz a esperança de mais recursos para a área cultural e de que os mesmos sejam revertidos tanto em melhorias aos espaços e projetos já existentes, quanto em investimento e apoio a atividades culturais diversas. Entretanto, é preciso dosar a euforia com um pouco de cautela e analisar sob que condições estes 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 estas 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 este período sejam aplicados no ano seguinte e tornando o primeiro e o último mês do ano sejam especialmente complicados para a realização e apoio a projetos culturais. Este 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 desta 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 (DORIA, 2003, p. 88). É preciso ressaltar, entretanto, que os dados de

execução orçamentária de 2009 mostram 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 Monumenta⁸ no ano e da demora para 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 onde 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 da 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 sustentação 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

⁸ O Monumenta é um programa de recuperação e preservação do patrimônio histórico, desenvolvido do Ministério da Cultura e 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 edificações localizadas nas áreas de projeto. Fonte: <www.monumenta.gov.br>.

os contingenciamentos de 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 pela dificuldade 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 mais de dois 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 duvida 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. Estes são temas que merecem atenção de gestores públicos, pesquisadores em cultura e de todos aqueles que se considerem, como alcinhou felizmente Simis, “intelectuais orgânicos da cultura” comprometidos com a prática e com a melhoria da gestão da cultura no Brasil.

Estas 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 através de parcerias com OSs e Oscips.

CAPÍTULO III

A CULTURA DAS OS E OSCIP: 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 de São Paulo e Minas Gerais. Desde 2005, os governos de ambos os estados optaram pela publicização, através de parcerias com Organizações Sociais e Oscips, respectivamente, e promoveram transformações em alguns dos principais espaços e programas culturais já existentes, além de criarem novos já a partir deste 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 este 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. Estes foram os principais motivos para nossa escolha por estes exemplos para 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, analisamos 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 OSs e Oscips.

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 a criação e parcerias com o terceiro setor, seja através de OSs ou de Oscips. Em um estudo inédito sobre o tema, publicado em novembro de 2009, ainda em versão preliminar, intitulado “Levantamento nacional de modelos de parceria entre poder público e entes de

cooperação e colaboração no Brasil”⁹, o Ministério do Planejamento divulgou dados que revelam a extensão da gestão pública não estatal no Brasil nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Ao todo 11 estados brasileiros possuem legislações próprias¹⁰ que regulam parcerias com OSs. De Norte a Sul do país, a lista é extensa: Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Piauí, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Santa Catarina. O Pará foi o primeiro estado a promulgar sua própria lei de publicização, em 1996, antes mesmo da Lei Federal, seguido pela Bahia e Ceará, em 1997. O mais recente estado a criar sua própria legislação foi Santa Catarina, em 2004. Segundo o estudo realizado pelo Ministério do Planejamento, no que se refere ao setor de atuação, a maior parte das leis estaduais de OS mencionam as seguintes áreas como passíveis de qualificação: ensino (73%), pesquisa científica (67%), desenvolvimento tecnológico (67%), proteção e preservação do meio ambiente (60%), cultura (60%), saúde (73%) e promoção e assistência social (53%).

Já a publicização de serviços públicos através de parcerias com Oscips tem lugar nos estados do Acre, Minas Gerais, Amazonas e Rio Grande do Sul¹¹. O RS foi mais recente estado a regulamentar a publicização, através da Lei nº 12.901 de 11 de janeiro de 2008. Outros quatro estados (Amapá, Goiás, Pernambuco e Sergipe) possuem leis para ambas as entidades¹². O estudo revela que a publicização também é adotada em nível municipal: 51 municípios possuem legislações próprias sobre parcerias com o terceiro setor.

Em relação à quantidade de OSs e Oscips qualificadas e com contratos de gestão ou termos de parcerias assinados com estados e municípios, os dados são de difícil

⁹ Disponível em <<https://www.gespublica.gov.br>> Acesso em: 21 dez. 2009

¹⁰ Pará (Lei nº 5.980, de 19 de Julho de 1996); Bahia (Lei nº 7.027, de 29 de Janeiro de 1997); Ceará (Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997); Maranhão (Lei nº 7.066, de 03 de Fevereiro de 1998); São Paulo (Lei Complementar nº 846/98, de 4 de Junho de 1998); Espírito Santo (Lei Complementar nº 158, de 01 de Julho de 1999); Distrito Federal (Lei nº 2.415, de 6 de Julho de 1999); Mato Grosso (Lei Complementar nº 150, de 08 de Janeiro de 2004), Santa Catarina (Lei nº 12.929, de 04 de Fevereiro de 2004), Rio Grande do Norte (Lei Complementar Nº 271 de 26 de fevereiro de 2004) e Piauí (Lei Ordinária Nº 5.519 de 13 de dezembro de 2005)

¹¹ Acre (Lei nº 1.428, de 2 de Janeiro de 2002); Minas Gerais (Lei nº 14.870, de 16 de Dezembro de 2003); Rio Grande do Sul (Lei nº 12.901/2008 e Decreto nº. 45.541/2008) e Amazonas (Lei Ordinária Nº 3.017 de 2005)

¹² Amapá (Lei 599, de 25 de abril de 2001 – OS; Lei 496 de 4 de janeiro de 2000 – OSCIP); Goiás (Lei Complementar nº 158, de 01 de Julho de 1999 – OS; Lei 15.731 de 07 de julho de 2006 - OSCIP); Pernambuco (Lei nº 11.743, de 20 de Janeiro de 2000 – OS; Lei 11.743 de 20 de janeiro de 2000 - OSCIP) e Sergipe (Lei nº 5.217, de 15 de Dezembro de 2003 – OS; Lei 5.850 de 16 de março de 2006 - OSCIP);

averiguação. Esta dificuldade 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:

No geral, não há uma área central responsável pelo cadastro das entidades qualificadas. Cada organização relaciona-se com a respectiva secretaria fomentadora da sua área de atuação. Portanto, as informações referentes à quantidade de entidades e parcerias firmadas estão dispersas nas diversas secretarias. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2009)

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. Não há precisão, entretanto, da quantidade total de parcerias firmadas entre o poder público municipal e estadual com OSs, assim como detalhamento sobre as áreas beneficiadas, em virtude das dificuldades acima citadas.

Comparativamente, o panorama da publicização através das Oscips é mais claro (uma vez que os dados sobre entidades qualificadas são centralizados no Ministério da Justiça) e, em termos de quantidade 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. 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.

OS e OSCIPS: características, semelhanças e diferenças

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 ou fundações privadas sem fins lucrativos. A origem de

ambas as qualificações aconteceu em um período bastante próximo e estão associadas 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 como 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 as permite firmar tipos diferentes de parcerias 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 denominado 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 e 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 às OSs estão relacionadas 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 que as OS são, a princípio, entidades cuja qualificação – ou até mesmo a criação – é incentivada pelo poder público, para gerir um patrimônio ou uma atividade do poder público. Veremos, mais à frente, analisando os casos de São Paulo e Minas Gerais, que estes papéis não raro se confundem e reafirmam as considerações de Di Pietro, supracitadas.

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 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 regulamenta as parcerias entre Estado e OSs é o “contrato de gestão”, enquanto que 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 como um ato discricionário (dependente da vontade

e interesse do poder público) e controlado pelo poder executivo. A qualificação das Oscips, por sua vez, é um ato vinculado (obrigatório, mediante apresentação de documentação e cumprimento de outras exigências legais) e controlado pelo Ministério da Justiça.

- Seleção: 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.
- Participação de membros do poder público: A lei de OSs vincula fortemente o Estado à gestão da entidade, através 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 trabalharem diretamente na entidade, com ônus para a origem (ou seja, a remuneração do servidor continua correndo por conta 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)

A partir das leis federais, os estados e 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. A tabela comparativa a seguir contribui para a visualização das principais características e diferenças entre as leis federais e estaduais estudadas.

Tabela 02: OS e OSCIP - Legislações federais e estaduais (SP/MG)

OS e OSCIP - LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS (SP/MG)				
QUADRO COMPARATIVO				
	OS		OSCIP	
	Federal	SP	Federal	MG
Lei de criação	Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Lei nº 846, de 4 de junho de 1998	Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003
Decretos	-	Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998	Decreto nº 3.100 de 30 de Junho de 1999	Decreto nº. 44.088, de 24 de abril de 2009
Qualificação	Ato Discricionário - controlado pelo poder executivo	Ato Discricionário - aprovada pelo Secretário de Estado da área e pelo Secretário da Administração e Modernização do Serviço Público.	Ato Vinculado - controlado pelo Ministério da Justiça	Ato Vinculado - controlado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Áreas de atuação	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.	Saúde e Cultura	Assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar, proteção do meio ambiente, promoção de direitos humanos, promoção de direitos e assessoria jurídica gratuita.	Igual à Lei Federal + fomento do esporte amador e ensino profissionalizante ou superior.
Pré-requisitos do estatuto	Finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;	Igual à Lei Federal	Observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência	Igual à Lei Federal
	Previsão de ter como órgãos de deliberação superior e de direção conselho de administração e uma diretoria	Igual à Lei Federal	Constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente	Igual à Lei Federal
	Obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;	Obrigatoriedade de publicação anual, o Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do Contrato de Gestão	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;

	Proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese	<i>Igual à Lei Federal</i>	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>
	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.	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,
Conselho de administração (composição)	20 a 40% - Poder Público	até 55% de membros eleitos dentre os membros ou os associados	Não previsto	Não previsto
	20 a 30% - entidades da sociedade civil, definidos 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		
	10 a 30% - membros eleitos pelos demais integrantes do conselho			
	até 10% - membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto			
Instrumento legal	Contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>	Termo de parceria	<i>Igual à Lei Federal</i>
Supervisão	Fiscalizada por comissão de avaliação indicada pelo órgão ou entidade supervisora da área	Fiscalizada por comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado	Fiscalizada através 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 através de comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão da área de atuação, a OSCIP e Conselhos de Políticas Públicas das áreas envolvidas*

Seleção das entidades	Sem edital ou licitação	<i>Igual à Lei Federal</i>	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
Cessão de servidores públicos	Permitida, com ônus para a origem	<i>Igual à Lei Federal</i>	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>
Manual de compras	Regulamento próprio, publicado em até 90 dias após a assinatura do contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>	Regulamento próprio, publicado em até 30 dias após a assinatura do termo de parceria	<i>Igual à Lei Federal</i>
Manual de recursos humanos	Não previsto	Incluído e especificado no Decreto nº 50.611, de 30 de março de 2006	Não previsto	Não previsto
Desqualificação	Quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão	<i>Igual à Lei Federal</i>	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).

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 através da publicização, o Ceará serviu de exemplo aos estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Bahia, que já aplicam este modelo na área cultural, e a outros, a exemplo do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Rio Grande do Sul, que pretendem implantá-lo para a gestão não apenas de espaços culturais, mas de orquestras e companhias artísticas estaduais.

As atividades culturais publicizadas nestes estados podem ser classificadas em três tipos principais: espaços culturais, corpos estáveis e projetos de formação ou de difusão artística. Atualmente, é o estado de São Paulo que mais se destaca na publicização de serviços culturais, com 39 espaços e programas culturais sob a gestão de 18 Organizações Sociais.

Como exemplos 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 culturais 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 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, sete OSs diferentes gerem 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 (APAA). Além destes 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 às 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 nestes dois estados.

A cidade de Curitiba, através 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. Esta gestão inclui a administração da Camerata Antiqua de Curitiba e de quatro outros grupos musicais e de coro. O Estado de São Paulo criou ainda 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 também 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 em mais de 300 municípios paulistas e na cidade de São Paulo, atendendo a mais de 40 mil jovens. Outro destaque na área de formação cultural são as Oficinas Culturais, com 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. Dentre as iniciativas mais recentes podemos citar o Plug Minas, centro de formação e experimentação digital criado em 2008 em Minas Gerais e cuja gestão executiva é realizada pelo Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), OSCIP que já administra o Centro Técnico de Produção, que oferece, dentre 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 através de OS, para gestão dos Núcleos de Orquestras Juvenis e Infantis do Estado da Bahia (Neojibá), programa de educação de jovens através da 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 de Jordão e dos projetos Mapa Cultural Paulista e Revelando São Paulo, em São Paulo.

Além dos estados do Pará, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Bahia, que têm parcerias firmadas com OS 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.¹³ No Espírito Santo, a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) possui 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 um debate sobre “O Controle Público na Contratualização com Organizações Sociais no Espírito Santo”.¹⁴ 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 Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), sob forte polêmica.

O caso específico do RJ mostra, como veremos a seguir, que apesar de sua amplitude e 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.

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 polêmica 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 independente de processo licitatório. O Supremo Tribunal Federal (STF), após quatro sessões (que se estenderam até agosto de 2007), indeferiu a liminar. O assunto entretanto não está ainda encerrado: de acordo com matéria do jornal Folha de São Paulo publicada em abril de 2010¹⁵, o STF planeja retomar no primeiro semestre o julgamento da Adin. Isto mostra que a própria existência das OS é ainda um ponto controverso. A forma de escolha das OSs e Oscips

¹³ “FCC realiza seminário sobre Organizações Sociais e Oscips de Cultura.” Disponível em: <<http://www.guaramirim.com>> Acesso em 18 mai. de 2009

¹⁴ “Seeger 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.de 2009.

¹⁵ “Organizações sociais recebem R\$ 340 milhões”. A Folha de São Paulo. Folha Ilustrada. 09 abr. 2010.

ainda não é disciplinada em âmbito federal e estadual, sendo questionada sobretudo nas áreas de cultura e saúde, onde é mais largamente aplicada. No capítulo IV, 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 Assembléia, 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 Assembléia Legislativa um abaixo-assinado com 9.100 assinaturas contra o projeto, sob o pretexto de que o mesmo representava uma iniciativa de privatização da cultura no estado. Como resultado deste embate, o projeto de lei foi modificado, retirando o Theatro Municipal, que completou 100 anos no mesmo ano, do rol de espaços da rede estadual de cultura passíveis de transferência de gestão e, só então, foi aprovado pela Assembléia.¹⁶

Em Minas Gerais, estado que já aplicava a parceria de gestão através 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), contrários 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.

Os contrários ao modelo 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 idoneidade do

¹⁶ O assunto foi tema de diversas matérias do jornal O Globo, a exemplo das seguintes: “Em sessão tumultuada, Câmara aprova Organizações Sociais”, de 24 abr. 2009, e “Teatro Municipal é excluída da lei das OSs, esvaziando projeto da Secretaria de Cultura”, de 09 jun. 2009. Ambas estão disponíveis em: <www.oglobo.com.br>.

modelo, etc. Embora o modelo necessite de aperfeiçoamento, tanto das leis que o regem quanto do papel do estado, muitos dos motivos alegados contra a publicização decorrem do desconhecimento sobre a diferença entre a publicização e a privatização, a atuação do Estado, as potencialidades e as formas de controle do modelo. Somado ao desconhecimento, a resistência à mudança também desempenha um papel muito forte nas polêmicas envolvendo as estratégias de publicização.

Isto 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 estas parcerias estão disciplinadas. Passaremos agora à análise das experiências de publicização nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

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 através OS em 39 espaços e programas culturais sob a gestão de 18 OSs (Tabela 03). O primeiro projeto cultural de São Paulo a ser publicizado foi o Projeto Guri, através 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 pólos 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 Assembléia Legislativa de São Paulo. Segundo Flávio Alcoforado e Tiago Moraes esta inclusão foi estimulada por dois motivos principais: a necessidade de regularização 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, a partir da extinção do Baneser. Ou seja, um problema criado a partir do fim de outro problema anterior. O Baneser 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 Baneser possuía quase 21 mil servidores contratados sem os critérios previstos em lei e muitos deles eram funcionários fantasmas.

Com o fim do Baneser, a Secretaria de Cultura passou a adotar o credenciamento, prática irregular 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. Este foi um dos principais motivos que impulsionaram a adoção do modelo de gestão através 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 03: Relação das Organizações Sociais qualificadas no Estado de São Paulo e respectivos espaços e programas culturais.

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 dos Amigos da Pinacoteca do Estado	Pinacoteca do Estado Estação Pinacoteca
Associação dos Amigos do Museu do Café	Museu do Café (Santos)
Associação dos 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 de Jordão) Aúthos Pagano Teatro Sérgio Cardoso Theatro São Pedro Teatro de Dança / Teatro Itália Teatro Estadual de Araras - Maestro Francisco Paulo Russo Banda Sinfônica Jazz Sinfônica
Associação Santa Marcelina Cultura	Guri Santa Marcelina Escola de Música do Estado da São Paulo - Tom Jobim Festival Internacional de inverno de Campos de 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
Poesis - 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
18 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	39 ESPAÇOS E PROGRAMAS CULTURAIS

Diferentemente da área cultural, a publicização na área da saúde foi iniciada no ano de 1999. Segundos dados da Secretaria de Estado de Saúde atualmente 21 hospitais, três ambulatorios, três laboratórios de análises clínicas e duas farmácias são administrados através deste modelo de gestão¹⁷. Na saúde, uma outra diferença consiste nos pré-requisitos para a qualificação e 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 (como exceção de entidades qualificadas na área museológica), muitas das OSs qualificadas e que hoje administram os diversos espaços culturais do Estado de São Paulo já existiam na forma de “Associações de Amigos”, criadas durante as décadas de 80 e 90 pela sociedade civil para auxiliar na gestão e funcionamento destes 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 no único intuito de qualificarem-se como OS e celebrarem contrato de gestão com o Estado, sendo este 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 através 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

¹⁷ Disponível em: <www.saude.sp.gov.br> Acesso em: 15 dez. 2009.

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 de funcionários e dos resultados), ampliação dos prazos para encaminhamento dos relatórios de atividade das OSs e de avaliação da Secretaria de Cultura (de 10 e 8 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)¹⁸ será exigida a comprovação de três anos de atuação prévia da OSs.

Estas alterações e complementações nos dispositivos legais que regulam a publicização na área cultural em São Paulo revelam o processo de amadurecimento deste modelo, bem como a necessidade de revisão constante dos procedimentos e melhorias na relação entre OS 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 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)

¹⁸ 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 preterir museus e acervos menores e menos centrais, que podem estar sujeitos à gestão de instituições sem experiência específica na área museológica.

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 uma maior interferência e participação do Estado na gestão e 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. Esta 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 04¹⁹:

Tabela 04: 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	2004	2005	2006	2007	2008
ORÇAMENTO										
Administração direta	82.613,50	111.656,40	91.805,30	113.957,30	105.217,70	111.734,70	155.714,00	210.278,50	291.571,00	373.569,40
Pessoal	6.817,40	7.347,90	8.519,20	9.047,20	8.455,60	6.329,20	6.744,00	6.598,20	7.619,70	10.786,90
Custeio	67.938,30	85.182,20	82.052,10	101.032,60	95.815,80	104.633,40	143.425,10	202.681,20	236.010,00	338.009,90
Investimentos	7.857,90	19.126,30	1.234,00	3.877,50	946,2	772,1	5.545,00	999,1	47.941,30	24.772,60
Entidades vinculadas	80.806,30	91.342,80	85.463,40	98.338,40	117.539,20	116.114,50	167.253,20	162.046,40	164.568,30	192.086,50
TOTAL	163.419,80	202.999,20	177.268,70	212.295,70	222.756,90	227.849,20	322.967,20	372.324,90	456.139,30	565.655,90
PERCENTUAL (Orçamento da Secretaria de Cultura em relação ao orçamento geral do Estado a partir da publicização)										
						0,37	0,46	0,49	0,51	0,52

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 R\$ 228 milhões a um total de R\$ 565 milhões. Isso revela que a mudança processada na área da cultura em São Paulo não esteve apenas relacionada aos novos mecanismos de gestão,

¹⁹ Confeção própria a partir de 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.

mas 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 como o “carro chefe” do novo modelo no estado e um caso bastante emblemático da publicização aplicada a corpos artísticos ou estáveis.

Orquestra Sinfônica de São Paulo (Osesp)

A Osesp foi criada em 1954, através da Lei nº. 2733, 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 Art. 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”. Este fator, a não contratação através 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 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 80, 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 uma 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.). Neste 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 R\$ 44 milhões.

A administração da orquestra, da Sala São Paulo e dos coros era realizada de uma 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 Julio Prestes colaborava com a administração do prédio e outras duas entidades, a Associação Paulista dos Amigos da Arte (APAA) e Associação dos músicos da Osesp, participavam também da gestão, representando os músicos e colaborando com as atividades artísticas e 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 uma regularidade nos seus contratos de trabalho. Além da questão trabalhista, outras atividades da Osesp, pelo seu porte e complexidade, tornavam-se de difícil execução através 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 estas atividades: a realização de turnês nacionais e internacionais, gravações de CDs, publicações editoriais, administração de direitos autorais, negociação coletiva com sindicato de músicos, dentre outras.

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 um orçamento anual de R\$ 43 milhões. As contratações de músicos da Orquestra e do Coro e de funcionários foram regularizadas e atualmente a Fundação conta 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 Sales, contando com mais nove conselheiros, um conselho fiscal, com três membros, e um conselho consultivo, com dez membros.

Os resultados alcançados nos três primeiros anos de publicização da orquestra (2006 a 2008) 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 também pela gestão de quatro grupos de Coro: Sinfônico, de Câmara, Juvenil e Infantil.

Em relação à difusão artística, são realizados uma média de 140 concertos sinfônicos e de câmara por ano, com percentual de ocupação de público superior a 80% nos dois anos. Em 2008, aproximadamente 150 mil pessoas assistiram aos concertos realizados. 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, na Europa e na Argentina e Uruguai.

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 através da Editora Criadores do Brasil (administrada pela Fundação) e encomendando partituras inéditas a compositores clássicos 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 conta ainda, até 2009, com 34 CDs gravados, com destaque para as obras de compositores como Heitor Villa-Lobos e Camargo Guarnieri, e para o diálogo com a música popular brasileira. No site²⁰ estão disponíveis trechos de apresentações e gravações em *podcasts* e vídeos.

Nas áreas de educação e capacitação, merece destaque o Programa Sua Orquestra, que incentiva a doação de pessoas físicas e jurídicas através 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 Musica 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 também com um serviço de assinaturas de suas temporadas anuais e com um programa de voluntários, que auxiliam diversos setores da Fundação.

Para a realização destas atividades, a Fundação recebe anualmente da Secretaria de Cultura, conforme dito anteriormente, um total de R\$ 43 milhões, dos quais cerca de 30 milhões são gastos com folha de pagamento. Este orçamento ainda é acrescido pelos recursos captados através 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 representa atualmente um percentual expressivo do orçamento total da Fundação. O valor captado foi de R\$ 15 mi em 2006 (25% do total de R\$ 58 mi); R\$ 18 mi em 2007 (29% do total de R\$ 51 mi) e R\$ 31 mi em 2008 (41% do total de R\$ 74 mi). Além de potencializar as atividades artísticas e de formação, a captação recursos e a gestão autônoma permitiram que durante estes três anos a Fundação fechasse o exercício com superávit, de R\$ 13 milhões em 2006, R\$ 7,8 milhões em 2007 e R\$ 10,3 milhões em 2008. Os principais patrocinadores das suas atividades são empresas como Eletropaulo, São Luiz, Nossa Caixa, Unibanco e Votorantim. A Fundação contou ainda, com o apoio de 31 empresas, de diversos setores (seguros, transportes aéreos e terrestres, hotelaria, alimentícia, etc.) e com parcerias com 23 veículos de comunicação.

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

²⁰ www.osesp.art.br

- 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, através de relatórios de atividades;
- 3) Prestação de contas à Secretaria da Fazenda, com envio mensal relatórios e recebimento de visita de auditores públicos;
- 4) Prestação anual de contas ao Tribunal de contas do Estado de São Paulo (indiretamente, através da Secretaria da Cultura);
- 5) Auditoria independente (Price Waterhouse Coopers), 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 através de 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.

O Estado de Minas Gerais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Em Minas Gerais, 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 gestão de Aécio Neves. O "choque" representou um 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 feita através 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 MG, entretanto, pode ser considerado como misto, porque se parece bastante com 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 OSs 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. (PECI 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 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, através 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, novo 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 05: Relação das Oscips com Termos de Parceria firmados no Estado de Minas Gerais e respectivos espaços e programas culturais.

OSCIPS	ESPAÇOS/PROGRAMAS ADMINISTRADOS
Instituto Cultural 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)
03 OSCIPS	04 ESPAÇOS E PROGRAMAS CULTURAIS

A publicização em Minas Gerais destaca-se pela transparência e acesso às informações referentes às parcerias entre Governo e Oscips. No site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG),²¹ 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 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”, um funcionário público designado pelo órgão estatal e que é responsável pelo acompanhamento de todas as ações do ente parceiro, podendo inclusive ter poder de veto sobre algumas ações.

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 através 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. Estas ações demonstram uma tentativa do poder público de controlar a execução das parcerias não apenas através dos resultados, a *posteriori*, mas também dos processos, em uma avaliação concomitante com a execução do objeto. É preciso, entretanto, averiguar até que ponto estas 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.

²¹ www.planejamento.mg.gov.br

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

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 outro grupo artístico que, como veremos, 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 na cidade de 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 estréia oficial aconteceu 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 do 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 história é marcada por momentos de crise e estagnação, a despeito da importância e dimensão das atividades de difusão e formação musical realizadas e do reconhecimento alcançado junto ao público e à imprensa. No caso da OSMG, projetos de grande adesão do público, como o Domingo no Parque, desenvolvido durante as décadas de 70 e 80, 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 80. 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 os salários 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, esta 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 durante 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 10 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 de por ano. Neste mesmo ano, uma parceria entre FCS, 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. Este pequeno dado, ao qual foi dado destaque na publicação editada

em 2006 sobre a história dos Corpos Artísticos do Palácio das Artes, é bastante simbólico sobre o 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 disponibilidade dos regentes e solistas de destaque mundial.

Estes 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), uma 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 iniciou em junho de 2006, quando foi firmado o 1º Termo de Parceria entre FCS e ICOS, no valor de aproximadamente R\$ 4 milhões, tendo como objeto o fomento à atuação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais. Este 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 sua migração para o novo modelo de gestão, assim como a elaboração de um novo plano de cargos e salários, de um programa de remuneração por desempenho e a realização de seleção para novos músicos, a serem 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 Termo de Parceria, referente ao período de janeiro a agosto de 2007²²:

²² 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>

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)

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 na 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 a pouca adesão, o Governo resolveu fazer uma audição para preencher as vagas da orquestra. A AMOS perpetrou uma ação pela a 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 a metade compareceu ao Palácio das Artes para a realização das mesmas 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). As divergências entre os

músicos acabou acarretando a cisão da orquestra em duas: OSMG com 35 músicos que não aderiram ao modelo e a nova OSEMG, com um total de 85 músicos (somando os 35 músicos que aderiram a 50 novos músicos foram contratados por novas audições, sendo 30 brasileiros e 20 estrangeiros.)

Assim, a segunda fase do processo de publicização foi iniciada em 2008, com a assinatura do 2º termo de parceria, no valor aproximado de R\$ 13 milhões, cujo objeto desta vez previa a “criação, estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais, de natureza privada e sem fins lucrativos, 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. Esta decisão quase cancelou o concerto de estréia 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 uma 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 pelo interior do estado, apresentando-se em 15 cidades e no Festival Internacional de Inverno de Campos de 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 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 R\$ 75 mil. Em 2009 o desempenho foi melhor, tendo ultrapassado, até o fim do 3º trimestre, o valor R\$ 1 mi, incluindo recursos de bilheteria, concertos vendidos e captação via Lei Rouanet, envolvendo empresas como Telecom, Cemig e Odebrecht.

Consideramos, portanto, 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 pouco mais de dois anos de criação podem também ser considerados como 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 em nível internacional de reconhecimento e excelência artística.

Capítulo 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 trabalho. Como a publicização contribui para resolver ou minimizar os principais problemas da cultura na administração pública, vistos no Capítulo II? Quais os pontos positivos e negativos do modelo? A sociedade e o Estado ganham ou perdem com esta 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 qualquer outra, seja precedido, ou pelo menos acompanhado, por um trabalho de avaliação destes novos modelos de gestão, com base nas experiências já existentes, considerando as diferenças de cada local e o histórico bastante recente deste fenômeno. Justamente pelo pouco tempo de início deste 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 ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Esses critérios não passíveis de 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

avaliação com foco nas fragilidades e riscos versus vantagens e benefícios trazidos para gestão da atividade cultural na esfera pública. Esta diferenciação é pertinente na medida em que ajuda a identificar os riscos decorrentes da má utilização do modelo, que não devem ser interpretados como falhas do mesmo. E mesmo quando identificados, acreditamos que a existência de riscos na aplicação deste modelo de gestão, bastante recente em consideração ao histórico da administração pública no Brasil, não deve servir como argumento para invalidá-lo, mas sim contribuir para o aperfeiçoamento do modelo e para 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 estes 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)*²³

Fragilidades e riscos: respondendo aos antigos e criando novos problemas

Por uma questão de ordem prática, daremos ênfase inicialmente ao detalhamento das fragilidades e riscos deste modelo de gestão, entendendo que estes 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.

²³ “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)

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 acompanhamento dos contratos de gestão; 4) ao controle social e à transparência de informações e 5) ao acesso às informações e à sistematização e divulgação dos resultados da publicização.

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 receberem ambas as qualificações, quanto daquelas que celebram contratos de gestão ou termos de parceria com o Estado. Consideramos que a atenção a estes dois momentos, ambos anteriores a todo o processo de parceria, é essencial para o sucesso e 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, 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 a 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 ao resultado 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

prática isto não é realizado. Ou seja, nos estados de SP e MG, a escolha das entidades que assinam firma 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 independente 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 em 2010. Talvez a deliberação sobre a Adin ainda esteja longe de ocorrer. Entretanto, as dúvidas, assim como os riscos, permanecem.

Atuação dos Conselhos de Administração das entidades

Além da importância de critérios transparentes para a qualificação e escolha das OSs 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 art. 4º da Lei nº. 9.637, cujo conteúdo foi reproduzido quase que inteiramente em todas as leis estaduais de publicização através de OSs, evidencia a centralidade deste 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.

Dentre 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.

A simples leitura das funções do conselho de administração já demonstra a responsabilidade deste órgão para o sucesso de qualquer experiência de transferência de gestão. Esta 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 estes conselhos? Este 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 dez das 13 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 Mato Grosso, cujas legislações são omissas a este 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 esta participação obrigatória do governo no principal órgão deliberativo das entidades. O que pode ser considerado como 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.

Independente 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, através 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, dentre outras possibilidades.

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 expectativas com a implantação do modelo. Esta etapa inicial de avaliação justifica e orienta a publicização para a melhoria da realidade. O momento posterior, que consiste na elaboração das metas a serem cumpridas pela entidade e respectivos indicadores. Não se pode subestimar a importância que as metas têm, considerando-as como um 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 Estado não são os únicos fatores que põem em risco a exequibilidade da parceria. O fracasso pode residir também na unilateralidade deste 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, natureza, prazos, objetivos e condições do objeto contratado, neste 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 proposta das metas, corre o risco de incoerência com a realidade da gestão e no desperdício de uma oportunidade de parceria correta com a sociedade para elaboração de políticas públicas. Ambas as situações podem ser evitadas caso se enxergue o processo elaboração do contrato de gestão ou do termo de parceria não como uma 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 destes fatores há outro que deve ser mencionado: a histórica dificuldade que a administração pública brasileira possui de lidar com metas e de 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 elaboração de planos de trabalho. Na área da cultura, pela sua recente institucionalização na administração pública, esta 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 estes 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 desta; 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.

Um 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 é o caso da 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.

Controle social, transparência e acesso às informações

Além da questão da agilidade e 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 através 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 serem 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, estas informações não são suficientes para garantir o controle social sobre a publicização, muito menos se publicadas apenas em 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 mantém 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. Estes 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 sobre a situação do acesso público a informações sobre a publicização. Em junho de 2009, analisamos os sites de 17 OSs²⁴, na época responsáveis pela gestão de 38 espaços

²⁴ 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.

e projetos culturais no Estado, no que diz respeito à disponibilidade de informações. Apenas uma entidade disponibiliza em seu site todos os documentos citados acima, enquanto quatro não disponibilizam nenhum. Apenas três apresentam o plano de trabalho, no qual é possível conhecer as metas e atividades previstas para a atividade publicizada, e somente quatro disponibilizam seus relatórios de atividade. Uma quantidade um pouco maior, seis entidades, oferecem seus demonstrativos financeiros e nove identificam 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 destas informações, mesmo que em poucas entidades, representa um avanço na transparência das políticas públicas se comparadas com o tipo e quantidade de informações disponibilizadas pela administração pública direta ou indireta. 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 à diante, ao analisar os aspectos positivos do modelo de gestão.

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 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 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 este modelo de gestão? Qual o total de recursos públicos investido nestas 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 umnexo 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. Este pode ser considerado um “efeito colateral” do modelo, mas que não pode ser descartado. Nestes 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 este 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)

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

Abordaremos agora as vantagens e 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 II. Dividimos as vantagens e benefícios em cinco tópicos: 1) agilidade e eficiência na prestação de serviços; 2) regularização da contratação de profissionais; 3) políticas públicas mais transparentes; 4) maior orçamento para a cultura; e 5) planejamento e profissionalização na área cultural.

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 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 2008²⁵). 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 contas das entidades, como observa o ex-secretário de Cultura do Estado de São Paulo, João Batista Andrade, em entrevista à revista Carta Maior:

²⁵ No ano de 2008, foram registrados diversos avanços na gestão do Projeto Guri, em especial no que toca ao fortalecimento e descentralização das ações no estado, com a criação de Pólos 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 falências recentes de grande 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 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, através 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 esta 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. É mais viável, como comprovado, se realizado através 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 ainda promover, em parceria com o Terceiro Setor, projetos novos e de interesse público, que dificilmente seriam executados unicamente pelo governo.

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 II. 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 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 MG, os dançarinos são contratados via CLT, passando periodicamente por novas audições e avaliação de desempenho.

As OS e Oscips também podem ajudar em casos nos quais a melhor forma de contratação não é via CLT, tampouco através de concursos públicos. É o caso, por exemplo, da contratação de oficinairos ou instrutores para o programa de oficinas culturais na capital, litoral e interior de SP, hoje gerido pela Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo (ASSAOC). Atualmente os profissionais apresentam suas propostas de oficinas, cadastradas em um banco de dados, e são contratados pela OS através de cooperativas, para prestação de serviços por três meses (duração médias das oficinas). Este é um sistema que se aproxima da figura do credenciamento de profissionais na administração pública, mas com muito mais rapidez e menos complexidade.

Políticas públicas mais transparentes

Outra vantagem que pode ser identificada através 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 acompanhamento e 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 pela administração pública

na área da cultura. 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, através das metas pactuadas nos contratos de gestão e termos de parceria. Nos permite também uma análise da gestão e dos resultados dessas ações, através dos relatórios de atividade disponibilizados.

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

Apesar das fragilidades nas informações disponibilizadas pela maioria das OSs em SP, Minas Gerais mostra um 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 Sergio Magnani)²⁶ 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 MG mostra que as potencialidades do modelo estão aí para serem exploradas. Este é sem dúvida um avanço que, a despeito das melhorias ainda necessárias ao acesso das informações, não pode ser descartado.

Mais recursos para a cultura

Analisando os números da cultura nos estados de SP e MG, 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

²⁶ Instituto Cultural Filarmônica: <http://www.filarmonica.art.br/inst_filarmônica_transparencia.php> e Instituto Cultural Sérgio Magnani: <<http://www.institutosergiomagnani.org.br/documentos.html>> Acessos em: 11 abr. 2010

seja o motivo para este 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 III, 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 A Folha de São 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 10% do valor repassado pelo Estado. Em uma atividade com alta visibilidade e atratividade para a iniciativa privada, estas 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,

tornam as experiências de publicização da cultura no Brasil bastante diferentes. Isto 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 SP. 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. É preciso aproveitar as vantagens que este modelo oferece em favor de melhorias e do desenvolvimento de ações culturais que, por vezes, mesmo com maior abrangência, possuem menos visibilidade.

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 Art. 31 propõe uma redução da captação dessas entidades e do próprio poder público, estabelecendo em até dez por cento do limite de renúncia anual o montante utilizado para o incentivo a projetos culturais visando: a) a manutenção de equipamentos culturais pertencentes ao Poder Público; b) ações empreendidas pelo Poder Público, de acordo com as suas finalidades institucionais; e c) ações executadas por organizações do terceiro setor que administram equipamentos culturais, programas e ações oriundos da administração pública.

Se aprovada com este 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. 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.

Planejamento e profissionalização na área cultural

Como vimos no Capítulo II, 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 prazo. Este é o caso não apenas das ações e projetos de maior porte, mas 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 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 profissionalização da gestão dentro das diversas áreas da cultura. Com o crescimento destas 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: musicologia, 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 destes tipos de organizações é um passo à frente da institucionalização do meio cultural, contemplado em suas especificidades e peculiaridades.

O crescimento e profissionalização de uma entidade pode ainda permitir que ela assuma diferentes espaços ou programas de governo, criando o que se chama em SP de “Super OSs”, a exemplo da APAA, mencionadas na matéria do jornal Folha de São Paulo citada anteriormente. E não é apenas em SP que isto acontece: em MG, 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.

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 frente a 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 gestão pública são já grandes e antigos demais para que continuem sem uma resposta imediata. A resposta pode vir através 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 através 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, através 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 tem 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 e investir verdadeiramente no modelo e na reconfiguração das funções do Estado. Transformar um Estado que é majoritariamente executor em um Estado que planeja e acompanha as políticas públicas é uma transformação bastante profunda e que exige uma série 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.

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 prática ilícitas, e os freqüentes casos de corrupção na administração pública brasileira, mesmo com o excesso de procedimentos burocráticos que deveriam evitar tais práticas, comprova 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 este 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 este 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 de 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)*²⁷

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 quê 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 através desta 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?

²⁷ “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)

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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 este fenômeno que, como dito anteriormente, vive uma atual “expansão silenciosa”. Conhecer e discutir são as únicas formas de quebrar este silêncio.

Iniciamos nossa discussão abordando as características gerais do campo cultural no Brasil, que apesar dos grandes avanços, ainda é marcado pela debilidade organizacional da sociedade civil, alimentada pela histórica dependência do setor cultural ao Estado. O desenvolvimento do setor cultural é bastante recente em diversos países do mundo: a organização da cultura, seus setores e atores no Brasil confirmam isso.

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 à legislação, burocracia, orçamento, descontinuidade das ações) não são exclusivos da área cultural, ou seja, atingem a vários outros setores e serviços públicos igualmente importantes.

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, vistos no Capítulo II. No estado de São Paulo ela ajudou a solucionar a contratação irregular de milhares de funcionários e prestadores de serviços da Secretaria de Cultura, além de trazer mais estabilidade e organização à atuação da Osesp e ter possibilitado a criação da recente São Paulo Cia. de Dança, por exemplo. No caso da Orquestra Filarmônica de Minas, a transição da gestão pública direta para a publicização foi bastante delicada e dá um indicativo das dificuldades que podem ser enfrentadas na transformação da gestão de atividades já existentes. Entretanto, o êxito alcançado pela Filarmônica em apenas dois anos mostra que a transformação foi benéfica.

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 fiscalizar essas parcerias. Os casos de SP e MG são diversos neste aspecto, pois Minas está mais avançado na sistematização, acompanhamento e na transparência das parcerias, enquanto SP, 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 através 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 estas 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. Isto 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 atualmente a forma escolhida em diversos estados para a realização de ações e projetos. Ela é o caminho possível para alcançarmos muitos dos resultados propostos e esperados nas 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 esta 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 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.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE Jr., Durval Muniz de. Gestão ou gestação 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 Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em: <www.planejamento.gov.br> Acesso: 15 jun. 2009.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Revista São Paulo Perspectiva**. [on-line]. 2001, vol.15, n.2, pp. 73-83.

_____. A política cultural & o plano das idéias. 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. 5ª 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 entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: 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>. 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**. São Paulo: Ed. Iluminuras. 3ª edição. 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> Acesso em: 04 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 (Oscip): 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**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DORIA, 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>. 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>

GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **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. **Gestão Cultural: significados e dilemas na contemporaneidade** (Org.) 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/Ig_teste/Ig_html>. Acesso em: 10 de 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>. 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>. 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> 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. **Levantamento nacional de modelos de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. (Versão Preliminar) Brasília, 2009. Disponível em <www.gespublica.gov.br > Acesso em: 21 dez. 2009.

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. **Musica Mundana**. São Paulo: Rocco, 2009.

NETO, Jayme Baleeiro. **As organizações sociais e o controle dos tribunais de contas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

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 São Paulo**, São Paulo, Folha Ilustrada, 10. abr. 2010. Disponível em: <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]. 2008, vol.42, n.6, pp. 1137-1162.

PROCURADORA quer ideia de bem cultural na Constituição. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2010. Disponível em: <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/AnalisedePoliticasyPublicas.doc>>. Acesso em: 31 mai. 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**. Monografia 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>. 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>. 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>. 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>. 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> 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 sub-áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luis Eduardo Magalhães. 2002. Mimeo. 21p.

TEATRO MUNICIPAL É EXCLUÍDO DA LEI DAS OSS, esvaziando projeto da Secretaria de Cultura, **O Globo**, 09 jun. 2009. Disponível em: <www.oglobo.com.br>. Acesso em: 09 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 São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 2009. Disponível em: <www.folha.com.br> Acesso em: 10. jul. 2009.

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
- Instituto Cultural Sérgio Magnani - www.institutosergiomagnani.org.br
- Ministério da Cultura do Brasil – www.cultura.gov.br
- Orquestra Filarmônica de Minas Gerais – www.filarmonica.art.br
- Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo - www.osesp.art.br
- Portal da Gestão Pública - www.gespublica.gov.br
- Secretaria de Estado de Cultura de São Paulo – www.cultura.sp.gov.br
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – www.planejamento.mg.gov.br
- Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais – www.cultura.mg.gov.br

ANEXOS

ANEXO A - 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 àquele 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 serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa

dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem 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 seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1o O pedido de seqüestro 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 seqüestrados 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 adotar 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 entidade 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

ANEXO B - 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 participação 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 sócio-produtivos 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 serem 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 conterá 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 serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;
- III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;
- IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem 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 seqüestro 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 seqüestro 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 seqüestrados 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

ANEXO C - 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. 17349, 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. 17349, 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. 17349, de (17/1/2008.)).

(Vide art. 22 da Lei nº. 15972, 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. 17349, 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. 17349, 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. 17349, 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. 17349, 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 serem 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. 17349, 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 à 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. 17349, 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. 17349, 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. 17349, 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 17349, de 17/1/2008.).

III - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, de 17/1/2008.).

(Vide art. 22 da Lei nº 15972, 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 17349, de 17/1/2008.). (Vide art. 22 da Lei nº 15972, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 artes. 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 17349, 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 Assembléia 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:

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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 serem 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, de 17/1/2008.).

§ 2º (Vetado).

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17349, 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 17349, 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 serem atingidos pela entidade e os respectivos prazos de execução ou cronogramas;

IV - os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados;

V - a previsão de receitas e despesas, em nível sintético, a serem realizadas em seu cumprimento; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 seqüestro 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 seqüestro 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 seqüestrados 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 serem 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, 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 17349, de 17/1/2008.).

Art. 26 - A pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativa 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 17349, 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.

ANEXO D - 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 Assembléia 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 Assembléia 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 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 8080, 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 serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem 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 serem 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 Assembléia Legislativa e deverá encaminhar, trimestralmente, relatório de suas atividades à Assembléia 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 parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembléia 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 complementar, 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.