

# V ENECULT

QUINTO ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura

27 a 29 de maio de 2009

Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.

## A GESTÃO PÚBLICA NÃO ESTATAL NA CULTURA: UMA QUESTÃO DE GESTÃO OU DE POLÍTICA CULTURAL?

Elizabeth Ponte de Freitas\*

**Resumo:** O modelo de gestão pública não estatal, envolvendo parcerias entre Governo e o “Terceiro Setor”, já está em funcionamento ou em fase de estudo em diversos estados brasileiros para gestão de programas, corpos estáveis e equipamentos públicos na área cultural. Face à escassez de estudos sobre a temática, propomos uma análise dos principais problemas da cultura no âmbito da administração pública e uma maior articulação entre os campos das políticas e da gestão cultural, indispensável para compreender o surgimento, a extensão e as conseqüências desse novo modelo de gestão pública para a cultura.

Palavras-chave: Gestão pública não estatal; Publicização; Políticas culturais; Gestão cultural; OS e OSCIPS.

A herança mais marcante deixada pelos anos 90 na área de políticas culturais está sem dúvida associada às discussões sobre o financiamento público e privado para a cultura, através da emergência das Leis de Incentivo Fiscal e do marketing cultural. A relação entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade tem sido amplamente debatida, porém predominantemente da perspectiva das Leis de Incentivo fiscal e da participação das empresas privadas. Multiplicam-se até os dias atuais as análises, de importância incontestável, sobre as distorções presentes nos modelos de financiamento, sobre o papel das empresas e a interveniência e responsabilidade do Estado.

A emergência das Leis de incentivo fiscal, federais, estaduais ou municipais, não foi entretanto a única transformação envolvendo a atuação e fomento do poder público na área cultural. O final da década foi também marcado pelo surgimento de novos modelos de gestão pública na área da cultura e de outras formas possíveis de relacionamento e parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada.

No final dos anos 90, duas leis criaram novas figuras jurídicas: as Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), previstas, respectivamente, pelas leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99. Ambas estão relacionadas ao contexto da Reforma do Estado no Brasil e às alterações implementadas desde 1995 nas mais variadas áreas da administração pública, como parte do Plano

---

\* Mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade – PÓS-CULTURA, da Universidade Federal da Bahia. <[bethponte@hotmail.com](mailto:bethponte@hotmail.com)>

Diretor da Reforma do Estado. Essas leis trouxeram uma nova configuração às ações de parceria entre o governo e o chamado “Terceiro Setor” e contribuíram para a criação de um “espaço público não estatal”, fortalecendo a complementaridade dos setores.

A gestão pública não estatal no Brasil é realizada através de parcerias entre governos estaduais e municipais tanto com OSs quanto com OSCIPs. 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. Este mecanismo, também chamado de *publicização*, foi inicialmente implementado nas áreas de saúde, educação e tecnologia, e desde 1999 é também aplicado na área cultural, despontando como uma alternativa aos problemas da gestão de espaços e programas culturais públicos. As mudanças, ainda em desdobramento, provocadas por estes novos modelos na gestão da cultura e a necessidade de inserção desse tema na reflexão atual sobre políticas culturais públicas estão no foco deste trabalho.

Atualmente, a gestão pública não estatal na área da cultura no Brasil vive uma expansão silenciosa. Nove estados já possuem leis Estaduais de Organizações Sociais, que vigoram para as mais diversas áreas: Pará, Ceará, São Paulo, Pernambuco, Bahia, Sergipe, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás. Destes, quatro (Ceará, 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. O Estado de Minas Gerais já possui desde 2005 parcerias com OSCIPs para a gestão de espaços culturais e programas. Outros estados, como Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Espírito Santo já possuem projetos de publicização para a área da cultura em estudo ou fase de implantação.

Alguns municípios criaram legislações próprias para regulamentação de parcerias com OSs que vigoram também na área cultural, a exemplo de Curitiba. O Instituto Curitiba de Arte e Cultura/ICAC foi qualificado como OS em novembro de 2003 e é responsável pela gestão da área musical da Fundação Cultural de Curitiba. Na Bahia, o município de Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador, firmou parceria com o Instituto Professor Raimundo Pinheiro, OS qualificada por lei municipal em 2006, para a gestão da Cidade do Saber, um complexo integrado de educação, cultura, esporte e lazer, que abriga o segundo maior teatro do Estado e oferece diversas oficinas culturais.

O primeiro estado a adotar esse modelo de gestão para a cultura foi o Ceará, com a criação do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, em 1999. Passados dez anos, o

modelo está hoje se expandindo em cada vez mais estados. Para uma melhor compreensão da amplitude que está sendo alcançada com este modelo de gestão, observemos os casos dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, onde a publicização de espaços e programas culturais está em estágio mais avançado.<sup>1</sup>

O Governo do Estado de São Paulo adotou, a partir de 2005, o modelo de gestão através OS em 19 equipamentos, projetos e programas sob administração da Secretaria de Cultura. No estado, este modelo de gestão já vinha sendo aplicado na área da Saúde há sete anos. O primeiro projeto cultural de São Paulo a ser administrado por uma Organização Social foi o Projeto Guri, programa governamental que incentiva a criação de orquestras juvenis em áreas de maior risco social, e que gere, até o momento, cerca de 190 orquestras em todo Estado. Participam deste processo de publicização também a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), o Museu da Imagem e do Som (MIS), o Museu da Língua Portuguesa, o Centro de Estudos Musicais Tom Jobim, a Pinacoteca do Estado, o programa de Oficinas Culturais, dentre outros.<sup>2</sup>

Em Minas Gerais, a implantação do modelo, através de parcerias com OSCIPS, foi realizada pela Lei nº 14.870, de 2003, constituindo um dos pilares do "Choque de Gestão"<sup>3</sup> instituído pelo Governo do Estado. Em 2005, a Fundação Clóvis Salgado (FCS), entidade ligada à Secretaria de Cultura de Minas Gerais e responsável pela gestão do complexo do Palácio das Artes, firmou um Termo de Parceria com o Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM), qualificado como OSCIP, com o objetivo de partilhar a gestão do Centro Técnico de Produção - Espaço Marzagão, pertencente ao Palácio das Artes. Em 2007, a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais foi também publicizada e está em andamento a publicização do Plug In Minas – Centro Jovem de Artes, Esportes e Cultura Digital.<sup>4</sup>

Seja por desconhecimento ou por negligência, o fenômeno da gestão pública não estatal na área da cultura tem passado ao largo dos estudos sobre políticas culturais, que

---

<sup>1</sup> No Ceará, ao contrário dos exemplos de outros Estados, o modelo não foi aplicado nos demais espaços culturais e programas da Secretaria de Cultura. Além do CDMAC forma publicizados apenas o Centro Cultural Bom Jardim, inaugurado em dezembro de 2006 em área periférica da cidade de Fortaleza, e a Escola de Artes e Ofícios Thomaz Pompeu Sobrinho, centro de capacitação de jovens, com foco na valorização e preservação do patrimônio cultural e artístico do Estado.

<sup>2</sup> Para maiores informações, vide <[www.cultura.sp.gov.br/organizacaoessociais](http://www.cultura.sp.gov.br/organizacaoessociais)>

<sup>3</sup> O choque de gestão representou um série de inovações na gestão pública implementadas no Estado de Minas Gerais a partir de 2002, no Governo de Aécio Neves. O choque de gestão teve duas frentes principais de atuação: planejamento, gestão e orçamento/finanças. Promoveu o mecanismo do Acordo de Resultados, pactuando metas em todas as áreas do governo, incluindo a área cultural. <<http://www.planejamento.mg.gov.br/> Acesso em 31.10.2008>

<sup>4</sup> Para maiores informações, vide <[www.cultura.mg.gov.br](http://www.cultura.mg.gov.br)> e <[www.palaciodasartes.com.br](http://www.palaciodasartes.com.br)>

se proliferaram nos últimos anos. Este é um processo em curso já há uma década e que ainda é extremamente carente de discussões a respeito e cuja dimensão nas políticas culturais, e não apenas na gestão cultural, tem passado despercebida.

É preciso contestar o silêncio dessa expansão com questionamentos e análises consistentes sobre esses modelos. Mas, afinal, no que consistem essas parcerias? Quais as vantagens e riscos que esses modelos oferecem à gestão governamental na área cultural? A que objetivos atendem e quais os impactos que trazem às políticas culturais públicas? Será um avanço na administração pública ou uma ação de desresponsabilização do Estado? Ao contrário do que aparenta ser, o surgimento de um espaço público não estatal na cultura não é uma questão apenas de alterações nas formas de gestão cultural (no sentido de formas de organização e operacionalização), mas sobretudo de reconfigurações nas políticas culturais e no papel do Estado.

Separadas mais por uma questão mais de *práxis* que de conceito, a política e a gestão da cultura estão intrinsecamente unidas, como explica Alexandre Barbalho, pois:

a primeira trata (ou deveria tratar) dos princípios, dos meios e dos fins norteadores da ação, e a segunda de organizar e gerir os meios disponíveis para execução destes princípios e fins. A gestão, por tanto, está inserida na política cultural, faz parte de seu processo. Para usar outros termos, poderíamos dizer que a política cultural é o pensamento da estratégia e a gestão cuida de sua execução, apesar dessa gestão também ser pensada pela política (2005, p.36)

A implementação de novos modelos de gestão pública não-estatal não significa apenas repensar de que forma o Estado vem atuando na esfera cultural, se de maneira eficiente ou ineficiente, mas exige uma discussão muito mais profunda sobre o seu papel e as funções que lhe cabem. Na área cultural, assim como em diversas outras, é comum dizer que a prática antecipa a teoria. São as formas de fazer que pautam a reflexão sobre a ação, e é exatamente este o quadro quando se pensa a gestão pública não estatal na cultura brasileira. As transformações já estão acontecendo em diversos pontos do país e o desconhecimento ainda impera. Não existem respostas para muitas dúvidas e talvez muitas perguntas ainda não tenham sido sequer formuladas.

Propomos portanto uma análise, ainda preliminar, sobre este fenômeno que, embora controverso e insatisfatoriamente interpretado e estudado, é uma tendência no Brasil que não pode ser ignorada, dez anos após a primeira experiência de publicização na área cultural. É a partir do surgimento de novos modelos de gestão compartilhada como proposta para a resolução de impasses da gestão cultural pública, que se propõe

um novo foco às discussões sobre políticas culturais, direcionado às atuais responsabilidades do Estado e a seu papel nesse modelo de parceria, de forma que a gestão cultural possa estar a serviço da política cultural, e não o contrário.

### **Gestão Pública da Cultura: a política e a prática**

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 então vigora: a administração pública, direta ou indireta. A administração pública direta é aquela realizada pelos órgãos e entidades da administração pelos próprios meios. No âmbito estadual, por exemplo, representa o conjunto de órgãos integrados à estrutura administrativa do Governo do Estado e das Secretarias Estaduais. 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, uma lógica predomina na sociedade quando o assunto é administração pública: a lógica do descrédito. A máquina pública é enxergada majoritariamente pelos estigmas do que se convencionou entender por burocracia: ineficiência, morosidade e 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.

Nas últimas duas décadas, o Estado brasileiro em nível federal, estadual e municipal viveu uma época de institucionalização da cultura, com o fortalecimento do Ministério da Cultura, em especial a partir da gestão do Ministro Gilberto Gil, em 2003, 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 são uma resposta também à necessidade de ampliação do raio de ação das políticas culturais, tendo que atender tanto às tradicionais obrigações de fomento e difusão, quanto aos novos desafios 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.

Na administração pública, ainda prevalece, segundo Teixeira Coelho (1997), a divisão entre “setores nobres” e “setores pobres” da Administração pública, 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)

A pertinente diferenciação feita por Teixeira Coelho nos ajuda a compreender onde reside parte das dificuldades da gestão cultural no âmbito da Administração Pública. A influência de “setores nobres” sobre os “setores pobres” não está somente na imposição da “cultura organizacional” dos primeiros aos segundos, 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 com valores mais intangíveis, diversidade de atividades e necessidade de agilidade, como é o caso da área cultural. Como destaca Cláudia Leitão (2003), 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)

Embora o campo cultural tenha suas especificidades, precisamos evitar o determinismo quanto à relação de suposta incompatibilidade entre suas características e a administração pública. Para isso propomos um olhar mais atento ao campo cultural na gestão pública brasileira.

Em sua relação com a Administração Pública, a cultura não deve ser considerada apenas do ponto de vista de seu valor simbólico e da intangibilidade dos bens culturais, pois “além de ser um processo de criação de signos, a cultura também é um produto que se concretiza 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 cultura, pois comumente nesta área 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 comparados ou cotados. Essas duas dimensões devem ser consideradas pela gestão pública, embora a Lei 8.666/93 de Licitações e Contratos Administrativos não as contemple e não atenda às especificidades de muitas contratações e compras necessárias às atividades culturais.

Em relação à efemeridade das ações culturais e o caráter pontual que com freqüência assumem, temos um outro paradoxo, expressado na necessidade cada vez mais premente de pensar a cultura estrategicamente como um investimento a longo prazo, na perspectiva de gerações e não apenas de gestões partidárias. Quando pensadas em torno do fator temporal, as políticas públicas culturais dão eco ao questionamento de Cláudia Leitão em relação à **descontinuidade** de lideranças no setor cultural: “como agir estrategicamente num contexto marcado pela incerteza e pelo curto prazo?” (LEITÃO, 2003, p.125)

Um outro ponto importante está no fato de que a relação entre o campo da cultura e a administração pública não pode ser pensado apenas do ponto de vista dos processos e produtos, mas sobretudo de seus **agentes**. Olhando do lado de dentro do governo, devemos nos perguntar: quem são os gestores públicos e técnicos a serviços das secretarias, fundações, equipamentos e demais instituições culturais públicas? Que formação eles possuem? E olhando para fora, para a sociedade, nos perguntamos qual a relação que os produtores e artistas estabelecem com o governo? Neste ponto, não podemos esquecer algumas “tristes tradições” (RUBIM, 2007) características do meio cultural, como a tardia institucionalização da cultura e desenvolvimento de políticas culturais, a recente profissionalização de gestores e a existência de uma relação de dependência com o Estado, que desenvolveu e ainda desenvolve um papel muitas vezes paternalista e concessionista com artistas e produtores.

Além dos problemas citados (dificuldade de continuidade e planejamento, recente e escassa profissionalização de gestores, relações patrimonialistas no trato com a coisa pública e agentes culturais, e caráter intangível dos bens culturais), o setor cultural ainda enfrenta sérios problemas relacionados à **escassez de recursos** destinados ao Ministério, às Secretarias e demais órgãos públicos da cultura. A situação de escassez de recursos ainda é agravada pela dificuldade legais à captação de recurso externo e mesmo de recebimento de doações, impostas também às instituições da Administração Pública indireta, que em principio poderiam captar recursos de outras fontes.

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 pessoas**, em virtude da obrigatoriedade de seleção de concurso público, incompatível com a alta demanda por serviços temporários. No Estado de São Paulo, por exemplo, a gestão através de OS foi uma solução encontrada para as irregularidades administrativas em relação à contratação de pessoas que trabalhavam na Secretaria de Cultura sem concurso ou contrato – os chamados “credenciados”. Essa prática ilegal se tornou rotineira devido à necessidade de contratação de serviços temporários, comuns à área cultural. Ou seja, para funcionar, o próprio Estado estava agindo ilegalmente, em desacordo com a legislação, embora a finalidade cultural estivesse sendo cumprida.

Outro dilema em relação à gestão de pessoas está na existência de funções e cargos necessários à atuação pública na cultura, mas que cujas características são destoantes com os planos de carreira de funcionários da Administração pública atual. É o caso de **corpos estáveis** (orquestras sinfônicas e, em especial, 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, da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, da Orquestra Sinfônica do Mato Grosso e, mais recentemente, da São Paulo Companhia de Dança, primeira Cia de dança do Estado a ser gerida por uma Organização Social. 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 curta vida útil dos dançarinos e inexistência de um plano de carreira específico para estes funcionários públicos.

Estas e outras considerações acerca dos principais problemas da cultura na Administração Pública são evidentes e estão presente também em análise da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) sobre a gestão pública da cultura no Brasil:

Apesar da intenção de conferir à cultura o status real de política pública no Brasil, a área ainda sofre com a falta de recursos humanos qualificados, seja devido à falta de recursos na administração pública, ou em razão da maior abrangência do objeto da ação cultural, que exige perfis profissionais cada vez mais diversificados. Definir as responsabilidades dos órgãos públicos e privados e da sociedade civil, construir instrumentos de governança, introduzir atividades intersetoriais, intensificar a qualificação profissional e criar novos conceitos e mecanismos de financiamento da produção cultural são desafios enfrentados pelos setores público e privado e pela sociedade civil. (UNESCO, 2007)

Por fim, podemos perceber que, ao contrário do senso comum, os principais problemas da gestão pública na área da cultura não estão tão somente relacionados aos mecanismos burocráticos próprios do Estado. Ao contrário, as especificidades da cultura antecedem sua absorção enquanto função do Estado e são agravadas, e não causadas, pela **burocracia** e **inexistência de legislações específicas** para a área cultural. Este último 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. Basta citar o exemplo da Lei nº 8.666/93, que aplica as mesmas normas de contratação e compras seja para projetos culturais ou para construções civis.

Estes e outros dilemas envolvem não somente à área de gestão cultural, mas sobretudo o campo das políticas culturais, uma vez que constituem os meios necessários para a execução das políticas. Um exemplo desta intercessão entre as políticas culturais e as formas de gestão para sua concretização fica claro na reflexão de Anita Simis (2007) em relação aos resultados do Projeto Pontos de Cultura, integrante do Programa Cultura Viva, que prevê 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 dúvida questões que devem preocupar os atuais “intelectuais orgânicos.” (SIMIS, 2007, p. 147-148)

Estas e outras questões são utilizadas como justificativas à implantação das parcerias com OSs e OSCIPS na área cultural. É necessário portanto olhar mais atentamente a aplicação desse modelo para entender como e em que medida os problemas da administração pública na área cultural estão sendo resolvidos ou minimizados.

### **Novos modelos de gestão: perspectivas e desafios**

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 promovido exclusivamente pelo poder público –, o que pode ser promovido exclusivamente pelo mercado ou pela sociedade organizada e, principalmente, o que pode ser mantido 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?

Conforme Anita Simis, “no Estado democrático, o papel do Estado no âmbito na cultura não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, conduzi-la, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la” (2007. p.135). Isto implica que, também na área cultural, o Estado passou a assumir cada vez mais freqüentemente funções de regulação e incentivo em lugar do controle e da execução, deixando que, ao contrário da visão dos críticos mais conservadores, não apenas o mercado, mas sobretudo a sociedade organizada exercesse um papel cada vez mais central na formulação e execução das políticas culturais.

A relação do Estado com o Terceiro Setor tem a intenção de estender a atuação do poder público nas áreas que lhe competem, contando com o auxílio de associações da sociedade civil que trabalham nessas áreas. Seria assim uma alternativa ao problema da capilaridade da ação do Estado e sua impossibilidade de ser onipresente, de alcançar a toda a sociedade. Ela parte do princípio de que o Estado pode fazer melhor

acompanhado aquilo que estava fazendo sozinho, pautado no princípio da subsidiariedade<sup>5</sup> no direito público.

A aproximação entre o Estado e os outros setores da sociedade representa um desafio de conciliação entre funções e dinâmicas diferentes, mesmo que muitas vezes visando os mesmos objetivos. Existem diferenças básicas entre os modelos de gestão público e privado que não podem ser ignorados quando da implantação de modelos de gestão pública não estatal.

Essas diferenças dizem respeito especialmente aos interesses envolvidos, instrumentos e formas de alcançá-los, que resultam em posturas bastante distintas. A gestão privada orienta-se inicialmente em direção a interesses particulares ou de grupos específicos e que visam o lucro, a eficácia e os resultados. A gestão pública, por sua vez, deve ser baseada no interesse público, procurando contemplar através de suas ações a maior parcela da população e responder a demandas diversas. Assim, a aproximação entre o aparelho do Estado e as organizações da sociedade impõe o desafio de aproveitar o que as duas formas possuem de melhor, de forma a possibilitar *práticas gerenciais mais eficientes voltadas às ações de interesse público*. É necessário portanto “examinar os interesses e formas de atuação comuns, ainda que reconhecendo o fato de que suas ações resultem da aplicação de princípios e lógicas diferentes” (MENDES, 1999, p.12).

Os modelos de gestão pública não estatal, apesar de serem freqüentemente confundidos com a privatização de bens e serviços públicos, não podem ser considerados como tal, uma vez que os equipamentos e instituições continuam pertencendo ao Estado e mantidos, integral ou parcialmente, com recursos públicos. Da mesma forma, as parcerias entre o Estado e outros setores da sociedade também são devem ser vistas como uma grande novidade, pois a publicização é uma tentativa de institucionalizar parcerias que muitas vezes já existiam e torná-las mais consistentes do ponto de vista legal. Especialmente na área cultural, outras alternativas já são empregadas há muitos anos, como a criação de Associações de Amigos, que auxiliam na gestão de museus e equipamentos culturais públicos.

Dentre as vantagens divulgadas no modelo de parcerias com Organizações Sociais e OSCIPS estão: maior autonomia administrativa e financeira; maior agilidade

---

<sup>5</sup> “A subsidiariedade pressupõe a redefinição das relações entre o Estado e os cidadãos, não apenas no domínio institucional, mas no âmbito das ações que visam atender os interesses gerais.” (TANCREDO 2006, p. 212) Sua origem vem do termo latino *subsídium*, derivado de *subsidiarius*, e pode ser compreendido de duas formas, como “secundário” e como “complementar”, sendo esta acepção a mais utilizada pelo Direito. Este princípio da administração pública está relacionado à legalidade da descentralização nas relações entre governos centrais, locais e sociedade. (VIOLIN, 2006)

na prestação de serviços, em virtude da redução de formalidades burocráticas; utilização de recursos de forma mais racional, visando redução de custos e com foco nos resultados; maior integração entre os setores público/ privado/ sociedade e possibilidade de sustentabilidade gradativa, através da captação de apoios ou patrocínios.

Outra vantagem que pode ser identificada através da análise de muitas OS e OSCIPS já atuantes refere-se à ao acesso e transparência das informações sobre a gestão dos espaços e programas culturais publicizados. A apresentação periódica de prestação de contas fornece à sociedade dados e informações raramente auferidos com consistência pelo pela administração pública direta na área da cultura. Essas informações nos permitem visualizar com inédita clareza as políticas de estado para a cultura, o que ele quer e pretende em relação a tal iniciativa cultural, através das metas compactuadas nos contratos de gestão e termos de parceria. Nos permitem também uma análise da gestão e dos resultados dessas ações, através dos relatórios de atividade disponibilizados.

Os benefícios imediatos da publicização na área cultural não podem, entretanto, evitar análises e críticas aos pontos contestáveis deste modelo de gestão, que, por conta de sua recente implantação, carece de avaliações e de correções. Dentre os principais e mais graves problemas deste modelo estão: 1) a ausência de licitação para a qualificação, a celebração do contrato de gestão e de contratos de serviços (o que pode gerar “feudos” na administração das OSs e OSCIPS) e 2) a participação e controle ainda ineficientes do Estado na gestão das áreas publicizadas.

A participação do Estado é um ponto vital para o estabelecimento das publicizações, sejam na área cultural ou em outras, sob o risco constante de substituição do que seria uma “gestão pública compartilhada” por uma “transferência de gestão”. Para alguns críticos do modelo, como MONTAÑO (2002), a publicização por si é já uma forma de desresponsabilização do Estado no que toca à questão social e uma transferência ao setor privado. Compartilhamos da visão de SOUZA (2004 *apud* VIOLIN, 2006, p. 103), ao compreender que as *parcerias* não representam em si a desresponsabilização. Apenas se forem levadas à frente por um Estado já “irresponsável”. 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, uma

vez que o modelo de publicização faz com que o Estado de fato se desresponsabilize, mas apenas daquilo que, por todas as restrições mencionadas anteriormente, ele ainda faz da forma mais insatisfatória e ineficiente: *executar* as ações.

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 toca à área cultural especialmente, a propriedade estatal impõe, como vimos, restrições administrativas incompatíveis com a natureza dos serviços prestados. Entretanto, algumas das imediatas vantagens obtidas com o modelo não devem enublar questionamentos necessários, tais como a que preço e de que formas estas vantagens estão sendo atingidas.

Todos os problemas presentes administração pública da cultura, bem como o funcionamento deficitário de muitas iniciativas públicas na área cultural trazem um desafio e os novos modelos de gestão apresentados podem ser uma resposta. E trazem ainda várias perguntas, pois, afinal o que significa e 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?

É importante não supervalorizar as melhorias nas formas de gestão, sem que elas estejam acompanhadas de melhorias também nos objetivos das políticas culturais, pois não necessariamente as mudanças na gestão corresponderão a uma mudança de igual dimensão nas políticas. Os meios podem ser modificados para atingirem os mesmos fins, pois a gestão da cultura sempre estará a serviço de uma política cultural. Por exemplo, de pouco adiantaria tornar o funcionamento de uma orquestra sinfônica mais eficiente através da publicização de suas atividades, se suas ações mantiverem um caráter conservador e elitista e permanecerem voltadas a um público restrito.

No caso da necessária análise dos modelos de gestão pública não estatal na área da cultura, articulando gestão e política cultural, o que deve ser levado em consideração é em que grau a mudança no modelo de gestão permite uma melhor consecução dos resultados esperados das políticas públicas, através da análise comparativa entre as

vantagens e riscos que ele oferece, em especial em relação ao controle e participação do Estado.

## **Conclusão**

As políticas resultantes da Reforma do Estado na área cultural, através do surgimento das parcerias entre Governo e OS e OSCIPS, indicam a confluência cada vez mais visível entre os campos das políticas culturais e da gestão cultural. Os problemas da administração pública da cultura não são apenas uma questão de administração, mas sobretudo uma questão cultural. De política cultural. Dizem respeito não apenas aos procedimentos utilizados para a execução de atividades pelo Estado, mas às diretrizes e finalidades das políticas de Estado na área da cultura, à sua própria função e existência.

A questão da gestão cultural deve ser articulada com a reflexão sobre as políticas culturais, pois é somente através dela que as políticas podem transformar-se em ações culturais. Afinal, por que vamos continuar refletindo apenas sobre políticas de Estado para a cultura sem pensar também em como podemos colocá-las em prática de maneira satisfatória? Acreditamos que é chegada a hora de uma maior atenção a esta e outras questões por parte dos “intelectuais orgânicos da cultura”, para que possamos superar as “tristes tradições” das políticas culturais brasileiras enfrentando os “enormes desafios” práticos que nos foram delegados por elas. (RUBIM, 2007)

## **Referências**

BARBALHO, Alexandre. Política Cultural. In: RUBIM, Linda (Org.) *Organização e Produção da Cultura*. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 33 – 52.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. / Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

COELHO NETO, José Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Ed. Iluminuras. 3ª edição. 1997.

COSTIN, Cláudia. Organizações Sociais como modelo para Gestão de Museus, Orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, junho/julho/agosto, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em: 20 mar. 2007.

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

GUEDES, Álvaro Martim e FONSECA, Francisco (Orgs.) *Controle social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HAMA, Lia. A gestão cultural nos moldes de Organizações Sociais. *Revista da Administração Pública*. Ano 4, número 9, maio de 2007. Disponível no site: <[www.revista.fundap.sp.gov.br](http://www.revista.fundap.sp.gov.br)> Acesso em: 11 abr. 2007.

MENDES, Luiz Carlos A. *Estado e Terceiro Setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação*. In: ANPAD, 23, 1999, Foz do Iguaçu. Disponível em: <<http://anpad.org.br>> Acesso em: 15 jan. 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) *Políticas Culturais Públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133 – 156.

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.

TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro. O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. ISSN 0870 3116, Julho – 2006, p. 170 - 212.

UNESCO. *O contexto brasileiro em cultura*. Disponível em <http://www.brasilia.unesco.org/> Acesso em 10 fev. 2009.

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