

**Insper Instituto de Ensino e Pesquisa**  
**Faculdade de Economia e Administração**

**DÉBORA HERING PADOVANI**

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS's) NA CULTURA:  
UMA REVISÃO DO DEBATE COM BASE NO CASO DO ESTADO  
DE SÃO PAULO**

**São Paulo**  
**2015**

DÉBORA HERING PADOVANI

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (OS's) NA CULTURA:  
UMA REVISÃO DO DEBATE COM BASE NO CASO DO ESTADO  
DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Bacharel do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Dantas

**São Paulo  
2015**

**São Paulo  
2015**

Hering Padovani, Débora

O papel das Organizações Sociais na Cultura: uma revisão do debate com base no Estado de São Paulo/ Débora Hering Padovani. – São Paulo: Insper, 2014.

f.

Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Dantas

1.Efetividade 2. Organizações Sociais de Cultura 3.Debate

DÉBORA HERING PADOVANI

O papel das Organizações Sociais na Cultura: uma revisão do debate com base no caso do Estado de São Paulo

Monografia apresentada à Faculdade de Economia do Insper, como parte dos requisitos para conclusão do curso de graduação em Economia.

**Data da Aprovação :** \_\_ / \_\_ / \_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Humberto Dantas (Orientador)  
**INSPER**

---

Prof. Leandro Consentino  
**INSPER**

---

Prof. Ms. Aldo Valentim  
**Gerente do Programa de Qualificação em Artes**

*Para meus pais, Liana Hering  
Padovani e Ronaldo Padovani, e família,*

## AGRADECIMENTOS

Nada disso seria possível sem o apoio, auxílio e compreensão de todos vocês. Cada parte dessa família, que tenho imenso orgulho em fazer parte, colaborou para que esse processo chegasse ao fim. Só vocês sabem o quanto representaram nessa etapa da minha vida. Estiveram presentes em cada segundo disso tudo e é exatamente por isso que não existem palavras que possam mensurar o significado do meu “Muito obrigada!”.

Intrínseco a essa pequena expressão estão todos os momentos que vocês estiveram ao meu lado, desde a entrada no Insper até a saída. Vocês sabem o que significa para mim a finalização dessa faculdade. Não acredito que seja necessário entrarmos em detalhes tão pessoais nesse momento.

Entretanto, nunca se esqueçam de que cheguei aqui, por mérito pessoal sim, mas porque vocês estavam ao meu lado. Estavam ali nos momentos de completa felicidade, mas principalmente naqueles em que pensei em desistir e conseguiram fazer com que eu enxergasse que era possível visualizar uma luz no fim desse túnel.

Vale ressaltar a importância e apoio do meu Orientador no desenvolvimento desse trabalho. O conhecimento acadêmico que possuí, mas principalmente o incentivo dado para que eu conseguisse chegar ao fim desse processo, foram imprescindíveis. Não tenho palavras para agradecer.

Muito obrigada a todos que caminharam comigo para que esse momento, tão esperado, chegasse!

## **RESUMO**

HERING PADOVANI, Débora. O papel das Organizações Sociais de Cultura: uma revisão do debate com base no caso do Estado de São Paulo. São Paulo, 2015. X p. Monografia – Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

O presente trabalho tem como objetivo revisar o que existe de favorável ou contrário às Organizações Sociais, buscando analisar o que os trabalhos que entram nesse debate propõem como pontos positivos e negativos. Desse modo, o intuito do trabalho é o entendimento e compreensão desse debate, direcionando o olhar para a história.

Palavras-chave: Debate, Organizações Sociais, Pontos positivos e negativos.



## **ABSTRACT**

HERING PADOVANI, Débora. The role of Social Enterprises dedicated to Culture: a review of the debate based on the case of the State of São Paulo. São Paulo, 2015. X p. Monography – Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

The aim of the present work is to analyze, through a bibliographic review, the strengths and weaknesses in the promotion of Culture based on Social Enterprises actions in the State of São Paulo, Brazil. The work order is the understanding and comprehension of this debate, directing his gaze to the history.

Keywords: Debate, Social Enterprises, Strengths and weaknesses.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Sequência lógica do processo de publicização.....	27
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1- Organizações Sociais na Esfera Federal.....	30
Tabela 2 - Organizações Sociais de Cultura de São Paulo.....	31

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

EPP – Especialista em Políticas Públicas

IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá

IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada

FHC – Fernando Henrique Cardoso

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado

NUPPs – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas

OS – Organizações Sociais

OSC – Organizações Sociais de Cultura

OSEP – Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

SEC-SP – Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos de Pessoas

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>14</b>
<b>2. Metodologia.....</b>	<b>17</b>
<b>3. Desenvolvimento: Aspectos Centrais da Debate e o Caso de São Paulo.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. O Debate.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2. A Publicização como estratégia da Reforma do Estado.....</b>	<b>22</b>
<b>3.3. As Organizações Sociais.....</b>	<b>25</b>
<b>3.4. Um Breve Histórico da Organizações Sociais.....</b>	<b>28</b>
<b>3.5. As Organizações Sociais em São Paulo.....</b>	<b>32</b>
<b>4. Conclusão.....</b>	<b>42</b>
<b>5. Referências.....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade sobre agendas de políticas de cultura é extremamente complexa e requer atenção especial do poder público. A Constituição Federal aponta que trata-se de temática que deve ser de responsabilidade das três esferas de poder que o país tem em sua estrutura: União, estados e municípios. Ademais, outros setores compreendem a agenda cultural da sociedade, como as empresas e as organizações privadas sem fins lucrativos.

Em um caso mais específico, é possível afirmar que a importância da programação cultural no Estado de São Paulo é extremamente significativa e, igualmente, não é exclusiva de apenas um único segmento. Diversas linguagens artísticas são abordadas e atendem a diferentes gostos da sociedade – literatura, música, teatro, cinema, gastronomia, entre outros - em âmbito nacional e internacional. Entretanto, como nota BITTENCOURT (2014), além da quantidade de iniciativas e do público que essas programações atraem, existe enorme complexidade dos laços presentes nesse nicho cultural, primeiramente pelos diversos atores que o envolvem, tanto governamentais como não governamentais.

A complexidade associada à produção cultural e, conseqüentemente, as políticas públicas que a envolve também é notável pelos diferentes arranjos estabelecidos no processo cultural. O Estado pode agir diretamente através do Ministério da Cultura – que implementa políticas públicas que visam à ampliação do acesso aos bens culturais, descentralização das atividades, fomento à produção cultural e valorização do patrimônio cultural<sup>1</sup> - ou também pela iniciativa privada em diferentes formatos de políticas públicas. Nesse último caso, é comum o Estado oferecer distintas modalidades de renúncias fiscais àqueles agentes que solicitam recursos a produções culturais como forma de incentivo. Além disso, existem ações que garantem a captação de recursos a organizações sociais, com foco voltado para cultura, independente do tema ou tipo de produção.

As Organizações Sociais, foco desse estudo, aparecem como alternativa à intervenção na promoção da cultura, sob o formato de política pública. Essas configuram forma diferente de relação com o Estado, uma vez que além de receber recursos financeiros governamentais, assumem total responsabilidade de gestão do patrimônio do Estado em lógica privada. De acordo com SANO (2003), as primeiras organizações sociais foram criadas pelo governo federal em 1997. O Estado de São Paulo foi o ente federativo em que essa forma de gestão

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC> - Acesso em 21/03/2015

mais proliferou. Em pouco tempo, foram qualificadas nove entidades como OS's na área da Saúde, responsáveis pelo gerenciamento de 16 hospitais – além dessas, outras nove organizações tiveram, inicialmente, o mesmo destino na área da Cultura. BITTENCOURT (2014) identificou 20 organizações de cultura qualificadas para estabelecer Contrato de Gestão com o governo paulista, em 2013, comparado com a identificação de MENA (2009) de apenas 13. Em 2015, de acordo com informações oficiais, já existem 22<sup>2</sup> organizações sociais destinadas às políticas de cultura.

Segundo Pollit e Bouckaert (2002), no campo da administração pública, para compreender a adoção de modelos como as Organizações Sociais, ideias e reformas proliferaram nos últimos 20 anos, alimentando processos de mudanças em diversos países a fim de atacar dois males burocráticos: a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais; e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. Desse modo, a proposta foi flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* ou responsabilização governamental.

Partindo dessa contextualização, o debate que será abordado nesse trabalho busca compreender a política de Organizações Sociais de Cultura no Estado de São Paulo, na qual será possível explicitar pontos positivos e negativos intrínsecos a essas entidades prestadoras de serviços culturais, via terceirização pelo setor privado. Torna-se objetivo desse trabalho, por meio do material acadêmico disponível, o entendimento dessa discussão.

A partir dessa localização histórica, essencial ao trabalho, o debate acadêmico se torna relevante, no sentido de colocar em questão se de fato esse novo mecanismo, o das Organizações Sociais, cumpre com o que se propõe, desde a sua formulação e criação até o ponto em que se colocam na atividade social e geram ou não os resultados esperados. Desse modo, será possível expor a discussão acadêmica desse novo arranjo social que ampara, ou deveria amparar, o aparelho estatal na participação ativa da sociedade civil, via flexibilidade e desburocratização no processo como um todo, por exemplo.

O presente trabalho, assim, está dividido em quatro partes, sendo a primeira delas essa introdução, seguida pela definição da ferramenta metodológica a ser utilizada para que o entendimento e compreensão do papel das Organizações Sociais sejam permitidos – a ênfase aqui é no método de revisão bibliográfica. No terceiro momento será efetivada a revisão da literatura, que partirá da conceituação das Organizações Sociais e localizará o debate em que

---

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC> - Acesso em 21/03/2015

se insere o caso da Cultura no Estado de São Paulo – sem o objetivo de esgotar de forma absoluta essa discussão, mas buscando abordar os seus principais pontos.

A partir de então, o contexto histórico em que a temática se insere será explorado, permitindo entender como a publicização aparece de forma estratégica na reforma do Estado. Nesse mesmo momento, abordar-se-ão as Organizações Sociais e os conceitos que a permeiam, para que possa estabelecer e entender, através do arcabouço acadêmico, as Organizações Sociais no Estado de São Paulo. Serão explicitadas diferentes visões da academia sobre o assunto. Então, permite-se que num quarto momento seja efetivada a conclusão sobre a análise de bibliografia abordada e, conseqüentemente, as diferentes percepções acadêmicas sobre o papel das Organizações Sociais de Cultura no Estado de São Paulo.



## 2 METODOLOGIA

De acordo com o Raupp e Beuren (2004), o delineamento da pesquisa implica a escolha de um plano para conduzir a investigação, que não pode estar desconectada das respostas a serem encontradas. Dessa maneira, os autores ainda expõem que o intuito de entender a temática proposta de maneira profunda, nos leva a uma pesquisa exploratória, muitas vezes recorrendo à pesquisa bibliográfica. A revisão de toda uma vasta literatura consiste no levantamento do referencial já editado em relação à temática de estudo desses periódicos, monografias, dissertações, teses, livros, publicações avulsas, boletins, documentos eletrônicos, entre outros.

Antonio Carlos Gil (1999), por sua vez, coloca o fato de a revisão da bibliografia permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Nesse sentido, a principal vantagem da pesquisa bibliográfica, principalmente quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço, é agregar percepções e contribuições associadas a um dado fenômeno pesquisado.

Assim, surge aqui a intenção de, inicialmente através de uma análise histórica, reunir publicações de importância acadêmica, o que permitirá uma nova leitura sobre o tema proposto. Segundo o manual de orientações metodológicas da Fundação Educacional de Brusque (2011), o objetivo da pesquisa bibliográfica é desvendar, escolher e analisar as principais contribuições sobre determinado fato, assunto ou ideia. No caso desse trabalho, a metodologia consiste na realização de uma revisão bibliográfica associada às Organizações Sociais de Cultura, com ênfase no Estado de São Paulo. Através desse processo, será possível a compreensão e exposição do debate que envolve as Organizações Sociais, por meio da revisão de estudos que são críticos ou favoráveis a esse objetivo.

Inicialmente se mostra necessária a contextualização das Organizações Sociais. Nesse sentido, por meio de uma análise histórica, será possível a compreensão da motivação de sua existência e de suas diretas consequências, expostas predominantemente a partir das reflexões de BRESSER PEREIRA (1998). Posteriormente, o caso específico de Cultura no Estado de São Paulo será trabalhado de forma mais profunda, buscando compreender o que diferentes pesquisadores compreendem sobre essa temática.

Serão expostos, então, diferentes pontos de vista, de distintos autores, sobre as Organizações Sociais de Cultura no Estado de São Paulo. Isso, como dito, só será possível partindo de uma primeira análise, mais abrangente, de BRESSER PEREIRA (1998), sobre as Organizações Sociais. Assim, a metodologia desse trabalho estará concentrada na revisão bibliográfica de parte do que a análise dos estudos acadêmicos, visões e exposições do efetivo funcionamento das OS's de Cultura em São Paulo, buscando contribuir para o entendimento e compreensão dos aspectos que permeiam esse debate, ou seja, exatamente o que se propõe em uma revisão bibliográfica.

### **3 DESENVOLVIMENTO: ASPECTOS CENTRAIS DO DEBATE E O CASO DE SÃO PAULO**

#### **3.1. O DEBATE**

Considerando que o trabalho tem como método principal a revisão bibliográfica, nesse primeiro momento o intuito foi identificar os primeiros recursos bibliográficos a serem analisados. Logo, é relevante destacar a seguir como cada bibliografia poderá contribuir ao longo do desenvolvimento do trabalho, levando em consideração o conteúdo abordado por cada uma delas.

Assim sendo, BRESSER PEREIRA (1998), no Caderno do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), fornece todo o embasamento teórico necessário à compreensão das Organizações Sociais, fundamental ao processo de revisão bibliográfica. Afirma que a implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a qual possui como propósito mais genérico permitir e incentivar a publicização. Esse conceito consiste, segundo o autor, na produção não lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não exclusivos de Estado.

“O projeto de Organizações Sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), tem como objetivo permitir a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade: serão otimizados mediante menos utilização de recursos, com ênfase nos resultados, de forma mais flexível e orientados para o cliente-cidadão mediante controle social” (BRESSER PEREIRA, 1998, página 13).

SANTOS, LOPES e AÑEZ (2006) colocam em questão a estruturação e a profissionalização das OS segundo moldes das organizações tradicionais, sem levar em conta especificidades da sua gestão e sua essência substantiva, que pressupõe estruturas flexíveis, trabalho em equipe, pouco grau de formalização, padronização e hierarquização. Além disso, colocam como fator decisivo a estrutura social das organizações sociais, onde se define a distribuição de poder, refletindo diretamente na qualidade com que as atividades podem ser desenvolvidas. Desse modo, afirmam que a estrutura deve ser pensada no intuito de produzir

resultados válidos numa perspectiva instrumental, mas fundamentalmente substantiva. A cultura apresenta-se como um elemento-chave para o entendimento da transformação das organizações sociais e seus componentes, ressaltando a importância desse fator nos processos de mudança organizacional e nos desafios que se apresentam para as organizações. O estudo, então, apresenta um conjunto de considerações sobre os limites das práticas de gestão vigentes nas organizações sociais estudadas, propondo ainda novas questões de pesquisa para a área.

A abordagem de COSTIN (2005) difere das anteriores. A autora observa a questão da relação entre a opção por firmar contratos de gestão com essas entidades à situação da crise do Estado brasileiro e também às medidas adotadas para sua superação, no sentido de trazer à tona discussões presentes no cotidiano sobre a capacidade de a administração pública e os governantes implantarem políticas públicas competentes. Assim sendo, a publicização surge como fenômeno diferente da privatização, em seu ponto de vista, já que transfere à sociedade a gestão de um equipamento ou serviço público, mediante a qualificação de uma organização não-governamental e a assinatura de um contrato de gestão, estabelecendo as bases da parceria, sem envolver preço, lucro ou aquisição de ativos particulares.

Segundo a Secretaria do Estado da Cultura de São Paulo a implementação das Organizações Sociais busca diversos benefícios, dentre eles: a modernização da Administração Pública, serviço público profissional e qualificado, prestado com eficiência e eficácia, foco no cidadão como cliente, ênfase no desempenho e resultado, transparência na prestação de contas, redução de custos e dinamização do diálogo entre a sociedade, o setor público e o setor privado. Para alcançar tais benefícios existe uma teia de envolvimento com diversos participantes da sociedade, que exercem diferentes papéis no processo como um todo. O entendimento, portanto, de cada participante e seu respectivo papel, se faz necessário.

Como parte fundamental do programa de publicização dos serviços não exclusivos do Estado proposto pelo Plano Diretor, uma vez qualificada, a Organização Social está em condições de firmar um contrato de gestão com o governo para a condução de um serviço público (BRESSER PEREIRA, 1998). “Algumas vantagens podem ser identificadas isoladamente para o governo, para as OS’s ou para a população. Outras vantagens podem atingir a todos os atores, beneficiando a população como um todo. Porém nem toda vantagem esta desvinculada de uma desvantagem”(SANO, 2003).

Bresser Pereira (1998) considera que há significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos aos planos de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público. Dessa forma, considera que a própria natureza jurídica da Organização Social pode ser uma vantagem em relação à administração direta por parte do Estado.

Segundo Sano (2003), a expectativa de melhora de eficiência, prevista no próprio Plano Diretor, como resultado de um modelo de gestão que amplia as possibilidades de oferta de serviços públicos, se sustenta na premissa de que a introdução da administração gerencial, pautada por metas e objetivos, lograria uma melhor aplicação dos recursos, e conseqüentemente, melhores resultados. Coloca como desvantagem, no entanto, a necessidade de se criar toda uma nova estrutura capaz de acompanhar a evolução do modelo implantado e sujeita a erros mais frequentes devido ao ineditismo do modelo. Dessa forma, o autor questiona a capacidade dos governos em colocar o modelo em funcionamento.

Ao criar um novo modelo de gestão, mas que coexiste com formas tradicionais, o governo pode promover a competição entre as diferentes formas, seja por recursos, por usuários do serviço, mas principalmente por resultados, pois é a partir dessa lógica que um modelo pode ser valorizado em relação a seu concorrente (SANO, 2003).

Dessa maneira, e em linhas gerais, Sano (2003) acredita que a tendência é que tanto o governo quanto a sociedade ganhem, uma vez que a busca por melhores resultados tende a otimizar a utilização dos recursos e a levar um serviço com mais qualidade para a população. Entretanto, caso a competitividade volte-se para a eficiência, o autor acredita que, no limite, pode levar a uma lógica baseada na quantidade de serviços prestados ou quantidade de usuários atendidos, em detrimento da qualidade do produto, gerando prejuízos a toda sociedade. Sano ainda completa que caso os resultados estejam atrelados a um mecanismo de premiação, isto pode levar a uma constante valorização do que está melhor em detrimento do outro, passando a receber menos recursos, financeiros ou técnicos, prejudicando cada vez mais a população atendida pelo equipamento deficitário. O autor, então, coloca em questão:

Este mesmo Plano Diretor propõe que as atividades das Organizações Sociais estejam sujeitas ao controle de resultados e à *accountability*, mas para tanto resta saber se os governos estão preparados ou estão se preparando para exercer as atividades de controle e também *accountability* (SANO, 2003).

Assim, é digno de destaque o debate acadêmico envolvido quando se trata das Organizações Sociais, no sentido de cumprimento do que propõe à sociedade. Desse modo, distintas consequências são identificadas como resultado da questão abordada nesse tópico, vistas pelos membros acadêmicos, sobretudo no sentido de compreensão da eficiência.

### **3.2. A PUBLICIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DA REFORMA DO ESTADO**

BRESSER PEREIRA (1998), entende que a crise do Estado acaba por gerar diversos problemas, entre as décadas de 70 e 80. As crescentes demandas da sociedade, não atendidas pelo Estado, resultam numa busca por um modelo de gestão mais eficiente para a administração pública. O debate que envolve o questionamento sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia é ainda ativo em todo o mundo, e está longe de ser concluído.

O autor enfatiza ainda que esse tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Partindo, portanto, de intensa interferência do Estado no mercado, temos como resultado distorções crescentes, que se tornaram insustentáveis na década de 90.

No Brasil, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções e se caracteriza pela

rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (BRESSER PEREIRA, 1996, página 8).

Nos anos 90, após a primeira reação de ignorar a crise nos anos 80, o autor entende a necessidade de uma resposta consistente com o desafio de superação da crise no sentido de reconstruir o Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. Considerando o peso da presença do Estado na economia nacional, a questão de definição do Estado adquiriu importância decisiva.

BRESSER PEREIRA (1998), principal elaborador do Plano Diretor<sup>3</sup>, considerava que o novo papel do Estado era o de facilitar que a economia nacional se tornasse internacionalmente competitiva. Desse modo, a intervenção e a regulação continuavam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico e nos investimentos de infraestrutura. Entretanto, essa intervenção capacitaria os agentes econômicos a competir em nível mundial, e não somente compensasse os desequilíbrios provocados pelo mercado globalizado. Para tal:

Tornou-se, conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social; por outro já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos. A reforma do Estado, não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado e iniciado pela sociedade, que vê frustradas suas demandas e expectativas (BRESSER PEREIRA, 1998, página 8).

---

<sup>3</sup> “O Plano Diretor foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que aprovou na forma ora publicada” (BRESSER PEREIRA, 1995). Segundo esse mesmo autor, a proposta define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, criando condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.

A modernização da administração, com foco no cidadão, como objetivo da reforma gerencial proposta pelo Plano diretor no médio prazo, seria realizada pelo fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e pela descentralização das atividades públicas não estatais, por meio das agências autônomas e das organizações sociais (idem). A efetiva compreensão da formulação da reforma, pede o entendimento das divisões conceituais das atividades propostas pelo Plano Diretor. Ainda segundo o autor, as atividades do Estado podem ser classificadas em:

- ❖ Núcleo estratégico do Estado – Atividades que envolvem leis e políticas públicas.
- ❖ Atividades exclusivas de Estado – Ações em que o monopólio do poder do Estado está presente.
- ❖ Serviços não exclusivos do Estado ou competitivos – Atividades que não envolvem o poder do Estado mas que são consideradas essenciais para os direitos humanos ou porque consistem em economias não adequadamente recompensadas pelo mercado.
- ❖ Produção de bens e serviços para o mercado – Atividades que só devem ser exercidas pelo Estado se forem setores estratégicos.

Apesar do modelo proposto não ter alcançado unanimidade, como será exposto no decorrer do trabalho, parte foi implementado no país, com destaque para as Organizações Sociais.

É nesse contexto, portanto, que está inserido o processo de “publicização” na reforma do Estado. Consiste no movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiadas pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRESSER PEREIRA, 1998). Desse modo, segundo o autor, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado. Estabelece-se, portanto, um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. O Estado, então, torna-se o promotor desses serviços com o processo contínuo de subsídios. A publicização aparece, portanto, como estratégia da Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996).



A parceria assume a forma de Organizações Sociais. Desse modo o autor afirma que, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, em tese torna mais fácil e direto o controle social. Isso ocorre devido à maior autonomia que as organizações desse setor possuem comparadas àquelas existentes dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRESSER PEREIRA, 1998).

Ainda segundo BRESSER PEREIRA (1998), são objetivos, relativamente aos serviços não-exclusivos:

- ❖ Transferir para o setor público não estatal os serviços não exclusivos que estejam sendo executados no âmbito estatal, por meio de um programa de publicização, possibilitando a absorção, por entidades qualificadas como organizações sociais.

- ❖ Lograr, assim, maior autonomia e flexibilidade, bem como uma consequente maior responsabilidade para os dirigentes desse serviço.

- ❖ Lograr um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade, por meio dos seus conselhos de administração. Mais amplamente fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- ❖ Lograr, finalmente maior parceria entre o Estado e a sociedade baseada em resultados. O Estado continuará a financiar as atividades públicas, absorvidas pela organização social qualificada para tal, e será responsável pelos resultados pactuados mediante contrato de gestão.

Portanto, BRESSER PEREIRA (1998) afirma que a estratégica de publicização propõe o aumento da eficiência e qualidade dos serviços, atendendo melhor às necessidades da sociedade e do cidadão-usuário, a um custo inferior.

### **3.3. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Segundo BRESSER PEREIRA (1998), as Organizações Sociais estabelecem um modelo de organização pública não-estatal com o intuito de absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica, constituída por associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo. São direcionadas diretamente para o atendimento do interesse público, por meio de uma parceria estabelecida e o contrato de

gestão, instrumento regulador. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 1998).

As Organizações Sociais constituem uma inovação institucional, embora não representem uma nova figura jurídica, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Estarão, portanto, fora da Administração Pública, como pessoas jurídicas de direito privado. A novidade será, de fato, a sua qualificação, mediante decreto, como Organização Social, em cada caso (BRESSER PEREIRA, 1998, página 14).

O autor afirma ainda que o recebimento de recursos financeiros e a administração de bens e equipamentos do Estado é parte das Organizações Sociais, algo promovido por meio de um contrato de gestão, onde metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público são estabelecidas (BRESSER PEREIRA, 1998). Desse modo, “as Organizações Sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens: a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento” (BRESSER PEREIRA, 1998). Fato ressaltado também nessa publicação é que o modelo proposto não representa um simples convênio de transferência de recursos, dado que os contratos e vinculações são mais profundos e permanentes.

Portanto, o Estado não deixa de controlar a aplicação dos recursos que transfere à essas instituições, mas o faz por meio de um instrumento inovador e mais eficaz, o controle por resultados, estabelecidos em contrato de gestão (BRESSER PEREIRA, 1998). Logo, via publicização, transfere-se à sociedade a gestão do equipamento ou serviço público, mediante a qualificação de uma organização não governamental e a assinatura de um contrato de gestão, como expõe COSTIN (2005), responsável pela implementação das Organizações Sociais no Estado de São Paulo.

A sequência lógica do processo de publicização pode ser visualizada no diagrama a seguir.

**Figura 1: Sequência lógica do processo de publicização**



Fonte: Cadernos MARE da reforma do Estado de 1998.

Os contratos de gestão, segundo BRESSER PEREIRA (1998), devem conter cláusulas básicas que assegurem:

- ❖ Disposições estratégicas: objetivos da política pública à qual se refere, missão, objetivos estratégicos e metas institucionais com seus respectivos planos de ação.
- ❖ Indicadores de desempenho – Forma de representação quantificável, e também de natureza qualitativa, para mensuração do atingimento das metas propostas, tendo como base um determinado padrão de excelência, adotado ou convencionado, para julgamento da adequação do nível de realização de cada meta programada, considerando o horizonte de tempo da avaliação.
- ❖ Definição de meios e condições para a execução das metas pactuadas.
- ❖ Sistemática de avaliação.
- ❖ Condições de revisão, suspensão ou rescisão de contrato.
- ❖ Definição de responsáveis e consequências de possíveis descumprimentos de compromissos.
- ❖ Obrigações das Organizações Sociais e dos órgãos do Estado.
- ❖ Condições de vigência ou renovação do contrato.
- ❖ Mecanismos de publicidade e controle social.

O Plano Diretor tinha como principal ferramenta a flexibilização da administração pública, no intuito de obter melhores resultados mas também voltado a diminuição dos gastos públicos, dado que as Organizações Sociais tenderiam a ser menos custosas e mais dinâmicas, por se tratarem de modelos jurídicos não-estatais, contribuindo para a queda do déficit público (BRESSER PEREIRA, 1998). Por meio desse processo, o controle de resultados, via contrato de gestão, resultaria em maior eficiência e qualidade de serviços.

### **3.4. UM BREVE HISTÓRICO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

O histórico das Organizações Sociais foi muito bem retratado por Humberto MARTINS (2002), que divide o processo de implantação em três momentos, sendo que o primeiro deles vai de meados de 1995 a 1996, fase em que é desenvolvida a concepção básica, seguindo as propostas do Plano Diretor, e também sua divulgação intra e extra governamental (SANO, 2003).

O detalhamento da proposta ocorre no segundo momento, correspondente ao ano de 1997, “envolvendo questões sobre gestão de pessoas, finanças e patrimônio (tanto relativos à transferência das atividades de entidades estatais para entidades privadas quanto à própria gestão de atividades em entidades privadas flexíveis, embora sujeitas a controles do Poder Público)” (MARTINS, 2002: 17).

Em 1988 ocorre o terceiro momento e se “caracteriza por uma tentativa deliberada de consolidar o processo de implantação nas Organizações Sociais existentes e promover uma melhor escolha e preparação de unidades-piloto para implementação de OS” (MARTINS, 2002: 17). O autor conclui que os modelos e as unidades implementadas eram de fragilidade atroz, mas representavam, em alguma extensão, a quebra de um paradigma, expondo ainda a sua preocupação quanto à sustentabilidade do modelo no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

MARTINS ainda aprofunda a análise sobre o segundo mandato de FHC à frente da presidência da República, identificando dois momentos: (1) Gestão Pública Empreendedora I, entre 1999 e maio de 2001; e (2) Gestão Pública Empreendedora II, entre 2001 e 2002. Segundo Pedro Parente, titular do Ministério do Orçamento e Gestão, o termo Gestão Pública Empreendedora foi criado para designar uma nova fase nas políticas de gestão pública, que não estava apenas referenciada na trajetória de reforma institucional, mas deveria abraçar pelo

menos as trajetórias de gestão estratégica e gestão-meio, com repercussões inclusive nas Organizações Sociais (MARTINS, 2002: 22).

O MARE, Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado, foi absorvido pelo Ministério do Orçamento e Gestão, no início da fase I da Gestão Pública Empreendedora, e de acordo com MARTINS (2002), nesse período os modelos institucionais eram desprezados, chegando até a ser cogitada a revogação da Lei número 9.637/98, que trata das Organizações Sociais. Entretanto, segundo MARTINS (2002), a estratégia adotada em relação às Organizações Sociais foi a não alteração do modelo, não incentivá-lo, deixá-lo morrer se for o caso, mas aceder com sua implementação apenas sob demanda.

Na fase II da Gestão Pública Empreendedora, MARTINS identifica o resgate e a revisão dos modelos institucionais do Plano Diretor, trazendo as Organizações Sociais de volta ao centro das discussões sobre gestão pública. Nessa fase há mais do que a implantação de mais três Organizações Sociais e suas respectivas qualificações, uma vez que a preocupação volta-se para a discussão em torno de sua concepção (SANO, 2003). A atenção parece volta-se para a caracterização da Organização Social como um:

... instrumento de descentralização da ação estatal para o terceiro setor [...], e menos como estratégia flexibilizadora, em consonância com a necessidade de equacionar o binômio autonomia-flexibilidade com o propósito de se promover o desempenho e *accoutability* (MARTINS, 2002: 31).

Inicialmente foram habilitadas sete Organizações Sociais pela União. Dessas, cinco vinculadas à Ciência e Tecnologia, uma à Educação e Cultura e uma ao Meio Ambiente, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1: Organizações Sociais na Esfera Federal**

#	ORGANIZAÇÃO SOCIAL	GOVERNO	ÁREA DE ATUAÇÃO	SEDE	Ano de Qualificação
1.	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)	SECOM	Educação e Cultura	Rio de Janeiro – RJ	1997
2.	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS)	MCT	Ciência e Tecnologia	Campinas – SP	1997
3.	Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA)	MMA	Proteção e Preservação do Meio Ambiente	Manaus – AM	1999
4.	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	MCT	Proteção e Preservação do Meio Ambiente	Tefé – AM	1999
5.	Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	MCT	Ciência e Tecnologia	Rio de Janeiro – RJ	2000
6.	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	MCT	Ciência e Tecnologia	Rio de Janeiro – RJ	2002
7.	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	MCT	Ciência e Tecnologia	Brasília – DF	2002

Fonte: SANO, 2003, página 49.

No que se refere ao caso de São Paulo, o Estado restringiu apenas à Saúde e à Cultura as áreas de atuação das Organizações Sociais. Na verdade, conforme nos mostra MARTINS (2011),

“o secretário Marcos Mendonça (cultura) conseguiu incluir a Cultura no projeto. Havia duas minutas de lei. Uma mais ampla, que o governo preferia, e abrangia a Saúde e outras áreas; e outra mais restrita, só com a Saúde. Covas (Mário, governador do Estado) achava que seria mais complicado aprovar na Assembleia a lei mais geral, prevendo forte oposição no Legislativo. Mas Mendonça conseguiu uma emenda na Assembleia, um artiguinho que dizia “no que couber, aplica-se”. Isso permitiu que se utilizassem Organizações Sociais também na gestão de museus, por exemplo”. (MARTINS, 2011, p. 266)

Oswaldo Assim, no caso do Estado de São Paulo, restringindo ao âmbito da Cultura, interesse desse estudo, eram 22 instituições responsáveis pelo gerenciamento de diversos programas e equipamentos culturais em 2015, como se pode ver abaixo:

**Tabela 2: Organizações Sociais de Cultura de São Paulo**

Organização Social	Equipamento
Abaçai Cultura e Arte	
A Casa - Museu de Artes e Artefatos Brasileiros	Museu da Casa Brasileira
Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari	MHP India Vanuire
	Museu Casa de Portinari
	Museu de Esculturas Felicia Leirner
Associação Paulista dos Amigos da Arte	Teatro Sergio Cardoso
	Teatro Estadual Maestro Francisco Paulo Russo
Associação Pinacoteca Arte e Cultura	Pinacoteca do Estado
	Estação Pinacoteca
	Memorial da Resistência
Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	EMESP Tom Jobim
Associação Museu Afro Brasil	Museu Afro Brasil
Associação dos Amigos do Conservatório de Tatuí	Conservatório de Tatuí
Associação dos Amigos de Projeto Guri	
Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração	Museu da Imigração
	Museu do Café
Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	Paço das Artes
	Museu da Imagem e do Som
Associação dos Artistas Amigos da Praça	São Paulo Escola de Teatro
Associação Museu de Arte Sacra de São Paulo	Museu de Arte Sacra
Associação Pró-Dança	São Paulo Companhia de Dança
Catavento Cultural e Educacional	Fábrica de Cultura de Sapopemba
	Fábrica de Cultura de Itaim Paulista
	Fábrica de Cultura de Vila Curupá
	Fábrica de Cultura de Cidade Tira-dentes
	Fábrica de Cultura Parque Belém
	Museu Catavento
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	Complexo Cultural Júlio Prestes/ Sala São Paulo
Instituto de Arte Futebol Brasileiro	Museu da Língua Portuguesa
	Museu do Futebol
Instituto Pensarte	Theatro São Pedro
	Centro Cultural de Estudos Superiores Aúthos Pagano
Poesis	Fábrica de Cultura São Luís
	Fábrica de Cultura Vila Nova Cachoeirinha
	Fábrica de Cultura Capão Redondo
	Fábrica de Cultura de Jaganã
	Fábrica de Cultura de Brasilândia
	Casa das Rosas
	Casa Guilherme de Almeida
SP Leituras	Biblioteca de São Paulo

Fonte: Elaboração própria com base no site da Secretaria do Cultura do Estado de São Paulo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnnextoid=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnnextchannel=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD> <Acesso em 08/08/2015

Segundo FIORE, PORTA e DUARTE (2011), em 2010 foram celebrados 22 contratos por Organizações Sociais de Cultura, utilizando 54,6% do orçamento disponível na Secretaria da Cultura estadual. Desse modo, é possível notar que esse tipo de gestão adquiriu grande importância. A partir dessa percepção, e tendo em vista o tema central desse trabalho, a partir daqui parece possível abordar com maior clareza as análises sobre as OS's de Cultura no Estado de São Paulo. Se até este ponto foi possível compreender a ênfase nas teorias, o histórico e alguns pontos associados ao modelo de administração analisado, o caso paulista na cultura será compreendido com base em bibliografia existente.

### **3.5. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE EM SÃO PAULO**

A partir da análise de Lúcio NAGIB BITTENCOURT (2014), foi possível identificar pontos de percepção considerados significativos ao desenvolvimento do trabalho em questão, uma vez que expõe distintos pontos de vista sob o olhar de diversos autores de peso acadêmico. Desse modo, para BITTENCOURT (2014) as Organizações Sociais são abordadas de forma interessante e vale utilizá-la como base.

O primeiro trabalho publicado sobre as Organizações Sociais de Cultura em São Paulo foi de 2005, onde Claudia COSTIN expõe suas primeiras reflexões e leituras sobre suas origens, propostas, dinâmicas e desafios depois de deixar a posição de secretária estadual de Cultura de São Paulo, exercida no período de 2003 a 2005. Ainda que uma abordagem confessionalmente “apaixonada”, pela própria autora, parece possível análise dessa experiência.

COSTIN (2005) reafirma a questão de não poder pensar na adequação do modelo de Organizações Sociais dissociado da crise de Estado Brasileiro, persistente desde meados dos anos 80, que vem trazendo à tona discussões exacerbadas sobre a capacidade que a Administração Pública e os governantes têm em implantar políticas públicas competentes. Somado a essa primeira questão, ainda afirma que o Estado vem enfrentando ácidas críticas sobre sua incapacidade em reduzir desigualdades e resolver as emergências apresentadas pela situação de pobreza em diversos países, especialmente nos indicadores de desenvolvimento humano. Mesmo considerando os diversos avanços significativos em alguns países da América Latina, a autora reforça a inexistência de uma diminuição clara da pobreza e da concentração de renda. Incapacidade essa que expõe apenas como um dos aspectos, ainda que o mais grave do ponto de vista humano é a crise do Estado que surgiu nos anos 80 e que ainda não foi resolvida.



Na verdade, uma função muito importante que vem se desenhando para o Estado a partir de um incipiente exercício de cidadania, é a prestação de serviços públicos. Ora, para tanto, é fundamental repensar toda a forma de gestão do Estado e introduzir algo essencial para uma lógica de serviços – a eficiência. [...] É preciso diminuir o número de amarras burocráticas que tornam o Estado um administrado lento e mau contator. Boa parte da lentidão introduzida na legislação que rege o setor público, feita para se evitar a corrupção, leva, na verdade exatamente ao oposto, ou seja, ao fomento de vias rápidas vendidas por funcionários pouco corretos (COSTIN, 2005, página 7).

Desse modo, considera que seja possível sair de uma lógica fiscalista e reducionista, que leva em conta apenas a redução de despesas e não a qualidade dos serviços a serem prestados (COSTIN, 2005). A criação das Organizações Sociais teriam, portanto, o intuito de ultrapassar os obstáculos colocados pelas amarras burocráticas que impediriam a eficiência, a flexibilidade e a agilidade na implementação de políticas públicas, permitindo o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as organizações consideradas de natureza pública não estatal (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Claudia COSTIN (2005) reforça que o uso de instrumentos, como o contrato de gestão, tem se mostrado mais adequado do que os convênios. Isso se deve ao fato de serem mais simples, desburocratizados e, sobretudo, vincularem o serviço parceirizado com a política pública para o setor, o que permite maior clareza e transparência à relação entre o Estado e o ente que com ele estabelece parceria (COSTIN, 2005).

A motivação para a implantação das Organizações Sociais na área da Cultura em São Paulo surgiu para apoiar a regularização de profissionais que foram contratados de forma inadequada frente às normas do setor público, já que as modalidades permitidas de recrutamento não possibilitavam a identificação do perfil ideal (COSTIN, 2005). Houve ainda a intervenção do Ministério Público do Trabalho, antecedendo o início e desenvolvimento dessa experiência, uma vez que “as contratações consideradas irregulares pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Tribunal de Contas realizadas no Estado de São Paulo após o

fechamento da Baneser [...] tinham prazo para ser corrigidas. Isso acelerou, em certo sentido, a implantação de OS” (COSTIN, 2005).

Segundo a autora, após dois anos de preparação, a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo assinou quatro contratos de gestão com entidades previamente qualificadas como organizações sociais. Tal processo foi retomado em 2003, num contexto de reestruturação da secretaria com o objetivo de capacitá-la a “coordenar uma política cultural voltada ao cidadão como portador de necessidades culturais” (COSTIN, 2005, p.8). Optou-se por dar início com o Projeto Guri, programa governamental que oferece continuamente, nos períodos de contraturno escolar, cursos de iniciação e teoria musical, coral e instrumentos de cordas, madeiras, sopro e percussão, desde 1995<sup>5</sup>. Além disso, as Associações de Amigos, potenciais futuras OS, receberam capacitação específica para assumir responsabilidades maiores (idem).

A estrutura do primeiro contrato de gestão foi propositadamente simples. Era importante testar o novo modelo antes de se estabelecer um conjunto de metas mais complexas e desafiadoras. Assim, as metas foram: administrar a OS, manter os polos atuais funcionando, preencher todas as vagas, fazer supervisão, capacitação para professores e orientadores, promover eventos (COSTIN, 2005, página10).

A autora ainda considera que o ganho de agilidade no funcionamento dos polos compensou toda a descontinuidade inicial e permitiu o fortalecimento do Projeto. Entretanto, para a autora, há uma lição que fica da experiência com as OS de Cultura no Governo Paulista: “Não basta criar organizações sociais. É importante capacitar institucionalmente o órgão do Estado que com ela pactua” (COSTIN, 2005).

Desse modo, COSTIN reconhece a falta de capacidade institucional para formular e coordenar a implementação das Organizações Sociais, tida como política pública:

---

<sup>5</sup> <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.77e50ae1b029060df6378d27ca60c1a0/?vgnextoid=10ecb23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aRCRD&idEquipamento=cbd7f12dc424c110VgnVCM1000004c03c80a> - Acesso em 08/09/2015

Não há desenvolvimento sem que o Estado atua. Mas ele não precisa fazer sozinho. Se houver a capacitação institucional para formular e coordenar políticas públicas no seio da máquina pública, a implementação pode acontecer com o concurso de Organizações Sociais, com expressivos ganhos de qualidade e sem enfraquecer o papel do Estado (COSTIN, 2005, página12).

Em sua tese, Lúcio NAGIB BITTENCOURT faz primeiramente uma análise sobre o primeiro olhar de COSTIN (2005), adicionando uma análise de casos específicos de São Paulo, inclusive com análises de estudos de caso. O autor considera que uma das mais importantes contribuições das publicações sobre Organizações Sociais de Cultura em São Paulo diz respeito aos relatos sobre a prática de gestões dessas OS. Para tal, utiliza os trabalhos de CRUZ (2009<sup>a</sup>; 2009b) – que escreve como funcionária da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo –, OLIVEIRA (2009) e MENA (2009)<sup>3</sup>, que apresentam três casos específicos de funcionamento do mecanismo: no Museu da Arte Sacra, na Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSEP) e a percepção geral dos gestores das Organizações Sociais de cultura a respeito desse processo, respectivamente.

No entanto, a perspectiva, nesse momento, substitui a Reforma do Estado pelos “pressupostos da Nova Gestão Pública” que expõe “a questão de incapacidade enfrentada nos últimos anos pelo Estado em administrar de forma eficiente os serviços públicos (CRUZ, 2009b, p. 47). BITTENCOURT (2014) explicita, segundo MENA (2009), que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores. Logo:

O mecanismo das Organizações Sociais seria então um exemplo dessa perspectiva, sendo seu objetivo “a autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados”(OLIVEIRA, 2009, p. 69). Estes compromissos com resultados estariam estabelecidos nos Contratos de Gestão, documentos específicos que regulam esta relação (BITTENCOURT, 2014, página 103).

Lúcia Nagib BITTENCOURT (2014) relata a visão de CRUZ (2009), que expõe a dificuldade financeira encontrada e a conseqüente dificuldade de acesso a recursos, devido aos equipamentos culturais não se constituírem como unidades de despesa,. Desse modo, ressalta o fato de haver certa distância por parte dos gestores dos equipamentos da tomada de decisão à destinação dos recursos. Segundo CRUZ (2009), os museus passaram a fazer uso cada vez maior das leis de incentivo à cultura e patrocínios disponíveis no mercado, de forma a garantir a continuidade de suas atividades, uma vez que o orçamento era insuficiente. É justamente nesse contexto que as Associações dos Amigos começam a desempenhar um importante papel no envolvimento da sociedade civil na busca de soluções, posteriormente mobilizadas pelo próprio Governo Estadual para que se qualificassem enquanto Organização Social, tornando-se possíveis parcerias da SEC-SP (OLIVEIRA, 2009). BITTENCOURT (2014) reforça o fato desse processo ter sido visto com certa desconfiança por parte das associações e mesmo do Governo Estadual, já que haviam incertezas quanto aos repasses a serem efetuados e ao cumprimento de seus respectivos prazos. Segundo CRUZ (2009), havia dúvidas quanto à possibilidade de que essa situação fosse, em verdade, um problema que o Estado buscava transferir as associações.

BITTENCOURT (2014) expõe ainda que aparece novamente o questionamento quanto à capacidade do Estado estabelecer as diretrizes para a ação das Organizações Sociais segundo OLIVEIRA (2009), fruto do que seria um quadro funcional sem o perfil adequado para a formulação e acompanhamento da implementação das políticas públicas. Reforça ainda o fato de ser uma conclusão muito parecida com a de CRUZ (2009b), em olhar específico para o Museu de Arte Sacra.

Desse modo, BITTENCOURT (2014) declara que assim como COSTIN (2005) e OLIVEIRA (2009), CRUZ (2009b) identificou fragilidade na capacidade institucional da Secretaria de Cultura, uma vez que não havia funcionários habilitados para monitorar e coordenar os Contratos de Gestão.

Os relatos disponíveis sobre a experiência das OS's de cultura paulistas apontam para tomadas de decisão sendo realizadas fora da esfera da SEC-SP quanto às diretrizes dos trabalhos que elas deveriam desenvolver; aos mesmo tempo, é possível que alguns ou muitos dos que tomavam essas decisões

tivessem pertencido há pouco à própria Secretaria (BITTENCOURT, 2014, página 108).

O autor acredita, então, que a situação descrita fosse compreensível nos primeiros momentos de funcionamento do mecanismo, mas que certamente haveria reflexo, nos seguintes, pela presença de problemas associados à lógica do “por quem”, “pra quem” e “como são” formuladas e implementadas essas políticas públicas (BITTENCOURT, 2014).

Próximo à conclusão final dessa análise, o autor expõe algumas críticas ao modelo de MENA (2009), que identifica três questões centrais: (1) a necessidade de gerar três relatórios de prestação de contas diferentes para as instituições responsáveis pelo controle do modelo (Comissão de Acompanhamento da SEC-SP, Tribunal de Contas do Estado e a Secretaria da Fazenda); (2) a necessidade de a SEC-SP desenvolver um olhar específico para a área de atuação de cada organização social e; (3) o desejo de aproximar cada vez mais as OS's da SEC-SP nos debates sobre as questões que envolvem a política cultural do estado, obtendo maior abertura para realizar sugestões. Fatores que, segundo BITTENCOURT (2014), em conjunto, revelariam complexidades para a implementação de políticas públicas culturais no Estado de São Paulo por meio deste arranjo.

Portanto, o autor nota que “em conjunto, as autoras apontam como avanços promovidos por essa experiência a regularização da contratação dos funcionários da SEC-SP, a maior autonomia na gestão financeira dos equipamentos transformados em organizações Sociais e a flexibilização das regras que regulavam sua gestão cotidiana” (BITTENCOURT, 2014). Complementar a isso, ressalta que segundo COSTIN (2005), CRUZ (2009a, 2009b), OLIVEIRA (2009) e MENA (2009), a capacidade institucional da Secretaria para formular e coordenar a implementação de políticas públicas culturais seria considerada repetidamente frágil e, portanto, o principal desafio a ser enfrentado.

Em momento posterior a essa primeira análise, BITTENCOURT (2014) continua a sua análise sobre Organizações Sociais de Cultura em São Paulo através de contribuições acadêmicas mais recentes produzidas por servidores do Governo do Estado de São Paulo. Destaca, nesse caso, os trabalhos de OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI e GOMES (2011) e FIORE, PORTA e DUARTE (2011), ambos tendo como ponto de partida suas experiências profissionais com na Secretaria.

De acordo com o ponto de vista de BITTENCOURT (2014), OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI e GOMES (2011) expõe duas questões centrais: a dificuldade de operacionalizar o modelo frente à ausência de diretrizes e o efeito desta ausência sobre o papel que a própria SEC-SP deve desempenhar, especialmente quanto à articulação de políticas públicas culturais junto aos municípios paulistas. BITTENCOURT (2014) ressalta que desta vez a proposta de flexibilização do funcionamento da administração pública e o aumento da burocracia e dos dirigentes políticos é vista como meio para “superar (...) o excesso e a lentidão dos procedimentos e o baixo grau de envolvimento ou responsabilização da máquina do Estado frente à sociedade” (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011). Nesse sentido o autor reforça que foi permitida a parceria entre o Estado e o “setor público não estatal”, onde o primeiro deveria formular, avaliar e controlar as políticas públicas, e o segundo, implementá-las (idem).

BITTENCOURT (2014) destaca o fato de os autores demonstrarem como a gestão por OS vai obtendo papel cada vez mais central dentre as ações da Secretaria, tendo em vista a parcela do orçamento a ela relacionada. Conforme apresenta em sua análise, consultando o orçamento de Estado de São Paulo previsto para 2011, os autores encontram aproximadamente R\$ 1 bilhão destinados à área da cultura, dos quais cerca de R\$ 400 milhões estariam associados aos Contratos de Gestão estabelecidos com essas organizações, enquanto R\$ 305 milhões seriam referentes a investimentos diretos da Secretaria (ibidem).

Além disso, faz referência à falta de um Plano Estadual de Cultura, sinal da incipiente institucionalização do campo no governo estadual, sobre a qual decorre a ausência de um planejamento de longo prazo para as ações que deveriam ser desenvolvidas pelas Organizações Sociais de cultura (BITTENCOURT, 2014). O autor reforça sua ideia com base na análise de OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI e GOMES (2011):

A prestação de contas e a responsabilização das unidades e seus servidores, ou seja, o controle social do modelo, no cumprimento de suas atribuições, principalmente quanto ao acompanhamento efetivo dos contratos de gestão, fica prejudicado em face de déficit de definição da política. Isso porque, sem um Plano Estadual de Cultura, sobra pouco para a avaliação da política cultural além da simples análise sobre o cumprimento ou não das metas dos contratos de gestão

(OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, página 6).

Numa segunda análise, BITTENCOURT (2014) reforça o fato de os autores FIORE, PORTA e DUARTE (2011), reconhecerem nominalmente a contribuição de COSTIN (2005), apontando ainda para a existência de sete (acho que contei SEIS abaixo) obstáculos em seu funcionamento, sendo eles: a) a variedade dos objetos dos contratos estabelecidos entre o Governo do Estado e OS; b) indicadores e metas pouco consistentes disponíveis nos contratos; c) distorções no grau de autonomia das OSs; d) ausência de concorrência entre OSs; e) diferenças quanto às estruturas e capacidades administrativas das OSs e; f) compreensão do modelo por cada OS. Desse modo, passam a considerar como avanços, também sete questões: a) a multiplicação do volume de atividades culturais; b) uma maior agilidade na captação de recursos; c) a disposição pela interiorização das ações das SEC-SP; d) a ampliação dos acesso da população a serviços culturais de melhor qualidade; e) a possibilidade de promover a participação nas políticas públicas de cultura; f) a transparência e; f) o controle social (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011).

Para BITTENCOURT (2014), fica assim a percepção de diversas semelhanças entre os trabalhos de COSTIN (2005), CRUZ (2009a; 2009b), OLIVEIRA (2009), MENA (2009), MINERVINO, PELEGRINI e GOMES (2011) e FIORE, PORTA e DUARTE (2011). Complementarmente e ainda nesse sentido, o autor destaca a identificação do problema das contratações realizadas pela SEC-SP como disparador da adoção do “modelo” de Organizações Sociais como alternativa e solução, colocando a capacidade institucional da SEC-SP como frágil. Portanto, apesar do mecanismo permitir maior flexibilidade e autonomia para o funcionamento dos equipamentos e programas culturais, a exposição da fragilidade da Secretaria de Cultura sobre a sua capacidade institucional, impacta na elaboração de políticas públicas de cultura, na coordenação de sua implementação em relação às OSs e na avaliação de seu funcionamento (BITTENCOURT, 2014).

Em tom mais crítico e buscando compreender o modelo de OS's ao longo do tempo em São Paulo, Romão NETTO (2015) colocou em questão a gestão de políticas públicas de cultura e a qualidade da democracia, no caso de São Paulo. Propôs, portanto, uma análise de 10 anos de um modelo ainda em construção. Segundo o autor:

À luz da teoria da qualidade da democracia, o artigo analisa a implementação do modelo no estado, utilizando-se de dados descritivos dos recursos aportados e dos contratos de gestão estabelecidos pelo governo com a sociedade civil. Conclui-se que, a despeito do elevado esforço na implementação do modelo, ainda não se pode notar um padrão de gestão a partir das organizações sócias de cultura e sua relação com o Estado, bem como se sugerem outras dimensões investigativas para estabelecimento de agenda de pesquisa (NETTO, 2015, página 1).

O artigo assume, assim, a hipótese normativa de que um desenho de gestão coerente e sistematizado das políticas públicas pode contribuir para a estabilidade das instituições democráticas, uma vez que racionaliza o fluxo de recursos, facilita a prestação de contas, a responsabilização dos gestores e a participação civil nos assuntos da gestão da coisa pública. NETTO (2015) ainda coloca o foco da análise na associação entre dois fenômenos: a responsividade (*reponsivenes*) e a responsabilização (*accountability*) dos governantes e agentes públicos, onde a primeira pode ser compreendida como a capacidade de os governantes identificarem e responderem às demandas e anseios dos cidadãos. Já o conceito de responsabilização diz respeito aos procedimentos e mecanismos por intermédio dos quais eleitores e sociedade responsabilizam e controlam a conduta dos que detêm o poder (NETTO, 2015).

O autor considera que, preliminarmente, a única racionalidade inerente ao modelo é a intenção de fortalecê-lo em todas as áreas de políticas da Secretaria, uma vez que há distorções históricas entre elas, e ainda coloca em cheque a não evidente tentativa de qualificação substantiva da gestão de alguns programas e equipamentos quando se olha para o processo de aprendizado institucional da SEC (NETTO, 2015).

Ainda que preliminarmente, não se pode, com esforço aqui empreendidos, afirmar que a gestão das políticas de cultura a partir da parcerização entre o governo e OSC (Organizações Sociais de Cultura) em São Paulo tenha qualificado a gestão das políticas de cultura da área, especialmente ao se olhar pelo ângulo de uma suposta racionalidade trazida pelo modelo à



gestão dessas políticas, o que, como assumido normativamente, poderia guardar relação com a qualificação das instituições democráticas (NETTO, 2015, página 19).

Desse modo, ainda que considere esse diagnóstico preliminar bastante incompleto, NETTO (2015) reforça o fato de o estudo ser suficiente para indicar que existem questões importantes que, de uma perspectiva dos estudos sobre a qualidade da democracia, precisam ser respondidas a respeito das políticas públicas de cultura. Nesse sentido, parece possível notar uma crítica atrelada à percepção de aspectos que transcendem a pura gestão, mas estão associados aos desafios que uma lógica democrática impõem a esse debate.

#### 4 CONCLUSÃO

O estudo faz uma análise dos fatores e questões que permeiam as Organizações Sociais de Cultura no Estado de São Paulo, por meio de artigos acadêmicos de importância no âmbito em que se situam, ou seja, utilizando-se de revisão bibliográfica para a compreensão do fenômeno. Dessa maneira, existe particular importância para a compreensão do processo de gestão das organizações sociais, uma vez que reúne diversos posicionamentos e perspectivas acadêmicas sobre o entendimento e funcionamento desse moderno mecanismo disponível ao Estado.

O desenvolvimento do trabalho permitiu identificar diversos pontos de convergência entre os autores, mas também pontos de divergência, dependendo do fator relacionado às OS's, em questão. Considerar o contexto nacional, com ênfase na crise dos anos 80 e 90, em que essas organizações estão inseridas foi imprescindível para a configuração de um modelo de gestão próprio adequado às especificações das Organizações Sociais, tanto tecnicamente quanto de modo substantivo – flexibilidade, valorização dos aspectos culturais, comunicação eficiente, participação e integração, como ressaltam os autores SANTOS, LOPES e AÑEZ (2007). Os autores ainda ressaltam o avanço à sociedade quando se deparam com a possibilidade de as organizações sociais proporcionarem subsídios suficientes para o desenvolvimento da cultura, num espaço intermediário entre o público e o privado.

Entretanto, a necessidade de solucionar os problemas expostos pela literatura estudada existe, uma vez que pudemos notar certa disparidade entre o modelo teórico proposto e sua efetividade na sociedade. A importância que esse mecanismo vem tomando na sociedade é inquestionável, embora tenha sido possível notar, através da revisão bibliográfica, que ainda existem fortes ajustes a serem efetivados nesse processo, o que permitirá a exploração de um enorme potencial subutilizado. Consequência direta, é a dificuldade que essas Organizações encontram quando buscam colocar em prática o modelo proposto por Bresser Pereira, o que pôde ser notado, em diversos momentos, no desenvolvimento do trabalho em questão. Nesse sentido, parece consensual as dificuldades da própria estrutura do Estado em lidar com o modelo adotado. Para além disso, destaca-se a dificuldade de se encontrar uma bibliografia ampla sobre a experiência paulista, e ao se deparar com o que existe impressiona a quantidade de estudos compostos por servidores ou ex-servidores públicos diretamente envolvidos com a temática central. Seria tal posição um problema?

Por fim, devemos destacar que a atual sociedade brasileira, marcada pelo “jeitinho brasileiro”, é um traço colonizatório português. A exposição dessa questão, nesse momento, vem mais pelo caráter de uma herança que a sociedade carrega até os dias atuais e, conseqüentemente, geram reflexos diretos nas instituições brasileiras. Desse modo, para que haja um fortalecimento das instituições extrativistas presentes no Brasil, deve-se diminuir a imprevisibilidade e aumentar a credibilidade das mesmas, pondo fim ao caráter pessoal e afetivo que norteiam, através da herança patriarcal, a sociedade brasileira atual. É possível pensar, dessa maneira, que os obstáculos encontrados na efetividade das Organizações Sociais diante do que o modelo proposto representam direta consequência da herança colonial. Entretanto, vale destacar que o foco desse estudo não abordou essa questão diretamente, podendo representar complemento interessante a ser desenvolvido.

Portanto, o estudo proposto por esse trabalho identifica os fatores e as questões já abordadas pela bibliografia disponível, o que não provoca perda de valor. Isso se deve a possibilidade de considerar que o trabalho carrega importância ao agregar valor, uma vez que uni diversos pontos de vista de distintos autores. Desse modo, a análise aqui realizada permite o entendimento e a compreensão das Organizações Sociais, tendo como base o caso do Estado de São Paulo, através de uma vasta bibliografia de peso acadêmico.

Apesar disso, conforme reconhecem SANTOS, LOPES e AÑEZ (2007), estratégias podem e devem ser desenvolvidas, com uma visão de projeto que coloca o homem, a sociedade, a natureza e a realidade na qual se encontra inserida cada organização como realmente centros direcionadores das práticas organizacionais no cotidiano da gestão, visando o funcionamento efetivo e eficaz dessas Organizações Sociais.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER PEREIRA. *Organizações Sociais*. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2, 5ª edição – Brasília – DF, 1998.

BRESSER PEREIRA. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília – DF, 1995.

COSTIN, Claudia. *Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Administração em Diálogo, São Paulo, número 7, 2005, pp 107-117.

CRUZ, B. A. *Museus e Organizações Sociais: uma parceria visível*. In: GALVÃO, M. C. C. P. Et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

FIGLIARELLI, D. C.; PORTA, R. H. e DUARTE, T. S. B. *Organizações sociais de cultura em São Paulo: desafios e perspectivas*. Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011.

FREITAS, E. P. de A. *A gestão pública não estatal na cultura: uma questão de gestão ou de política cultural?* In Anais do IV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2009.

\_\_\_\_\_. *Diálogos, discussões e silêncios: uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura* in Anais do Seminário Internacional de Políticas Culturais: teorias e práxis, Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Investigando os desafios e problemas da cultura na administração pública* in Anais do VI Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2010b.

\_\_\_\_\_. *Por uma cultura política*. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?* São Paulo: 2002.

MARTINS, O. *As três grandes revoluções*. MARTINS, O. (org.) Mario Covas – democracia – defender, conquistar, praticar. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

MENA, R. S. *A Visão dos Gestores das Organizações Sociais da Cultura em Relação ao Processo de Contratualização*. In: GALVÃO, M. C. C. P. Et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

MOTA ARAUJO DOS SANTOS, Leone; DIAS LOPES, Fernando; MORENO AÑEZ, Miguel Eduardo. *Análise crítica em organizações sociais: apropriando teoria e prática de seus componentes estruturais e culturais*. Cadernos CADERNOS EBAPE.BR , FGV, v. 5, número 2, Jun, 2007.

NAGIB BITTENCOURT, Lúcio. *As organizações sociais e as ações governamentais em cultura: ação política pública no cada do estado de São Paulo*. Tese – Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, 2014.

NETTO, João Veríssimo Romão. *Gestão de políticas de cultura e qualidade da democracia: São Paulo, 10 anos de um modelo ainda em construção*. Universidade de São Paulo, Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NUPPs), 2015.

OLIVEIRA, C. Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP: Relato da Implementação do Modelo de Organização Social. In: GALVÃO, M. C. C. P. Et al (Org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

OLIVEIRA, F. M.; MINERVINO, L. S.; PELEGRINI, M. A.; e GOMES, T. da C. Dilemas das políticas públicas de cultura no estado de São Paulo in anais do IV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2011.

SANO, Hironobu. *Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. Dissertação – Pós-graduação FGV/EAESP, 2003.

SUARÉZ, Naila López Cabaleiro. *O Modelo de Gestão das Organizações Sociais de Cultura em São Paulo*. Monografia – Graduação em Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Organizações Sociais de Cultura – Secretaria de Estado da Cultura – Governo do Estado de São Paulo.