

POLÍTICAS CULTURAIS POR MEIO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO: EXPANDINDO A QUALIDADE DA DEMOCRACIA?

Jose Verissimo Romão Netto¹

Lucio Bittencourt²

Pedro Malafaia³

RESUMO: O governo do Estado de São Paulo vem desenvolvendo políticas culturais tendo por base o modelo híbrido de gestão pública entre sociedade civil e governo. A abordagem teórica que sustenta este conceito está baseada na suposição de que este modelo poderia tornar os governos mais eficientes. Por outro lado, não há evidência de que esta prática contribuiu para a melhora da qualidade da democracia brasileira. Neste trabalho, reconhecemos a literatura que situa as organizações sociais no debate sobre gestão pública e reforma do Estado e propomos avançar neste debate pelo estudo cuidadoso dos orçamentos, processos e contratos que essas organizações sociais de cultura mantêm com o governo estadual, examinando questões relacionadas à qualidade da democracia brasileira, particularmente o que tange os conceitos de responsabilização (accountability) e responsividade (responsiveness).

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade da Democracia – Políticas Culturais – Organizações Sociais.

INTRODUÇÃO

O governo do Estado de São Paulo vem desenvolvendo políticas culturais tendo por base um modelo híbrido de gestão pública que compreende a parcerização entre sociedade civil e governo. Se, por um lado, é possível identificar já vasta literatura voltada para o estudo e debate sobre a reforma do Estado e as organizações sociais enquanto instrumento para gestão pública, seu contexto de criação, objetivos e funcionamento previsto (Bresser-Pereira e Grau, 1999; MARE, 1995; Skelcher, 2000; Bresser Pereira, 2007; Oliveira e Romão, 2006;

¹ Pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs). Coordenador do curso de graduação tecnólogo à distância em Gestão Pública da Universidade Metodista de São Paulo - ze_verissimo@yahoo.com.br.

² Doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Professor Auxiliar do curso de graduação tecnólogo à distância em Gestão Pública da Universidade Metodista de São Paulo. Professor Assistente do curso de graduação em Administração do Centro Universitário São Camilo de São Paulo. Colaborador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs) - lucionb@gmail.com.

³ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do Museu da Imigração do Estado de São Paulo - phenriquebr@gmail.com

Bresser-Pereira e Spink, 1998; Bresser-Pereira, 2009; Alcoforado e Moraes, 2008), não há tantos trabalhos disponíveis até o presente momento voltados para o estudo de sua aplicação no âmbito das políticas culturais, seu funcionamento e impactos (Fiore, Porta e Duarte, 2011; Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes, 2011; Costin, 2005;).

Neste trabalho, procuramos reconhecer esta literatura e propor, como avanço às investigações desenvolvidas o estudo dos seguintes dados sobre as organizações sociais de cultura: pressupostos, orçamentos e contratos estabelecidos com o Governo do Estado de São Paulo desde 2004. Nesse sentido, procuramos, em primeiro lugar, estabelecer diálogo com o debate atual na academia brasileira sobre políticas culturais, para, em seguida, problematizar, a partir dos dados levantados até aqui, a relação desta ação enquanto parte de uma política pública de cultura com a qualidade da democracia no Brasil, especialmente no que tange à responsabilização – *accountability* - e responsividade - *responsiveness* (Diamond and Morlino, 2005), apresentando nossas perguntas de pesquisa.

O presente artigo faz parte de projeto de pesquisa em desenvolvimento sobre a qualidade da democracia no Brasil, conduzido pelo *Núcleo de Estudos em Políticas Públicas* (NUPPs) da Universidade de São Paulo, que conta com o apoio da Pró-Reitoria da Universidade, da FAPESP e do CNPq, com duração prevista para o período 2011-2014.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA E SEU LUGAR NA LITERATURA DE POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

No Brasil, em que pese venham se avolumando – principalmente por meio da constituição de novos grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, eventos científicos e revistas acadêmicas especificamente voltadas para o tema -, os estudos sobre políticas culturais, trazem como principal característica a reconstrução histórica de trajetórias, notadamente com base nas ações desenvolvidas no âmbito do governo federal. Nesse sentido, é possível identificar a construção gradativa de uma macronarrativa, atualmente em constante reprodução em diferentes trabalhos, talvez mesmo pelo caráter “disperso, fragmentado, desigual e impregnado de atenções e silêncios” desta literatura (Rubim, 2007, P. 12), cujos aspectos centrais são (1) ainda que seja possível identificar relações entre Estado e cultura no país desde os tempos do Império (Calabre, 2008), (2) sua institucionalização se dá a partir da década de 1930, quando ocorre a estruturação de espaços responsáveis pelo tema, notoriamente o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, atual IPHAN (Botelho, 2007; Moisés, 1998); (3) nos anos seguintes, sua apropriação por parte do Estado

passa a ser com finalidade de fortalecimento da ideologia desenvolvimentista, principalmente no período 1964-1985 da ditadura militar (Simões e Vieira, 2009), o que é superado (4) pelo modelo do fomento por meio das leis de incentivo à cultura, ao longo dos anos 1990, em uma frequentemente criticada aproximação aos interesses de mercado (Rubim, 2007; Botelho, 2007; Calabre, 2008); por fim, (5) as políticas culturais passam a estar relacionadas à promoção da cidadania a partir de 2003.

Esta macronarrativa, entretanto, não pode ser considerada consensual, havendo contradições e conflitos entre os trabalhos como, por exemplo, a proposta do ponto de início para o estudo das políticas culturais no Brasil como anterior a 1930 (Barbalho, 2009); o foco sobre diferentes protagonistas neste processo, quer sejam Mário de Andrade (Botelho, 2007; Rubim, 2007; Simis, 2007; Calabre, 2008), Gustavo Capanema (Rubim, 2007; Botelho, 2007), Rodrigo Melo Franco de Andrade (Rubim, 2007), Aloísio Magalhães, Francisco Weffort (Calabre, 2008; Rubim, 2007; Barbosa Da Silva, 2007) ou Gilberto Gil (Botelho, 2007; Rubim, 2007; Simis, 2007; Calabre, 2008), cumprindo, por vezes, diferentes papéis nas narrativas; os estudos mais detalhados sobre períodos específicos como o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 (Botelho, 2007), ainda durante a ditadura militar, ou o período posterior à ditadura Vargas (1946-1964); e a descrição e análise sobre o que foi realizado em cada período. Dessa maneira, é possível identificar dois pontos de tensão na análise da literatura: um em função do olhar mais detido a um ponto específico do quadro histórico; outro em virtude dos diferentes posicionamentos ideológicos, com o prevalecimento da leitura mais “evolucionista” – no sentido de que as políticas vão assumindo gradativamente formas consideradas cada vez mais adequadas – para a relação entre Estado e cultura, principalmente em sua mais recente relação com a promoção da cidadania.

Os trabalhos que continuam sendo produzidos nesses novos espaços acadêmicos – como o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura promovido pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia (CULT/UFBA) e o periódico Políticas Culturais em Revista da mesma instituição, o Encontro Paulista de Pesquisadores em Cultura organizado pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), o Seminário Internacional Políticas Culturais desenvolvido pelo setor de Pesquisa de Política e Culturas Comparadas da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB/MinC) em parceria com o Itaú Cultural, assim como as recentes publicações no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Barbosa Da Silva e Calabre, 2011; Barbosa Da Silva e Abreu, 2011; Barbosa Da Silva e Araujo, 2010; Barbosa Da Silva, 2007) - parecem indicar ainda a fragmentação e a complexidade do campo de

estudos, além do esforço descritivo, especialmente sob o viés do olhar para as instituições e do governo federal. Multiplicam-se estudos sobre financiamento, consumo, direitos, conselhos e planos de cultura, além dos considerados setoriais – voltados à música, teatro, artes visuais, livro, audiovisual ou cultura digital. As análises também apresentam interessante característica, frequentemente relacionando o tema das políticas culturais a outras questões caras às ciências sociais: participação, identidade, diversidade, democracia, cidadania, economia.

A literatura estrangeira sobre políticas culturais enfrenta, de fato, de outra maneira, em relação às pesquisas brasileiras, o debate sobre o campo: é possível encontrar referenciais analíticos (Bennett, 1992; Bennett, 2004; McGuigan, 2003; McGuigan, 2004; Cunningham, 2003) ao mesmo tempo em que as experiências estudadas são abordadas criticamente sob a luz da teoria social (Foucault, 2008; Habermas, 2003). Há, também, sugestões para a formação de uma agenda para investigações a serem desenvolvidas na área, como, por exemplo, o pouco conhecimento disponível sobre as perspectivas dos próprios gestores das políticas públicas de cultura (McGuigan, 1996) e a relevância deste objeto de pesquisa.

É nesse contexto que nossa pesquisa se insere, buscando enfrentar três lacunas: as poucas referências analíticas disponíveis sobre políticas culturais no Brasil; a pequena produção de estudos sobre políticas culturais em âmbito subnacional e quase ausência de investigações quanto às perspectivas dos gestores de políticas culturais sobre o que fazem sob esse título. Como passo inicial no desenvolvimento deste projeto de pesquisa, realizamos e propomos, neste trabalho, a primeira aproximação quanto às políticas culturais desenvolvidas no estado de São Paulo, apresentando o mecanismo de organizações sociais como instrumento de políticas públicas de cultura e seus dados atualizados.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA NO ESTADO DE SÃO PAULO: CONCEITOS, NORMAS E NÚMEROS

As organizações sociais de cultura começam a ser implementadas em São Paulo a partir de 2004, seis anos após a regulamentação da Lei Complementar 846 de 1998, que passou a prever a possibilidade desse mecanismo para assumir “a prestação de serviços considerados como não exclusivos de Estado” (Costin, 2005, p.7), em acordo com o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) e a lei 9637/98 de âmbito federal. Em São Paulo, as organizações sociais são autorizadas a gerir equipamentos de saúde e cultura em processo cujo foco era adequar os gastos do governo às normas da recém-criada Lei de

Responsabilidade Fiscal, responsável por, entre outros fatores, limitar os gastos para todos os níveis de governo com pessoal, assim como estabelecer critérios para o endividamento público no contexto de leitura sobre crise fiscal do Estado. Chama a atenção o que vem sendo apontado como o caráter casuístico da inclusão do campo da cultura nesta legislação estadual, motivado mais pela necessidade de adequação do sistema de contratação de funcionários para a pasta do que pela busca por maior eficiência nos gastos públicos, na gestão pública ou como parte de uma política cultural específica, discutida e/ou institucionalizada (Cruz, 2009; Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes, 2011; Fiore, Porta e Duarte, 2011; Costin, 2005).

Para além da questão de adequação fiscal e regularização de contratações, as organizações sociais são vistas como instrumentos que garantem flexibilidade e transparência na gestão de serviços públicos, na medida em que as diretrizes das políticas públicas são formuladas e fiscalizadas pelo Estado, mas implementadas por entidades não-estatais por meio de contratos de gestão, que estipulam recursos – destinados pelo Estado para estas organizações sociais – e metas a serem atingidas a cada exercício (Costin, 2005).

O contrato de gestão é o instrumento jurídico responsável por regular a pactuação estabelecida entre Estado e sociedade civil, representada pelas organizações sociais. Nele constam os deveres e obrigações de ambas as partes, assim como os planos de trabalho elaborados pelos conselhos consultivos dessas organizações – conselhos de administração – e os representantes responsáveis do poder público. No caso da lei brasileira, pode-se notar que esses conselhos devem ser compostos por entre 20% até 40% de representantes do governo; já no caso paulista, entretanto, esse montante não é previsto, cabendo somente a participação da sociedade civil. Para a análise deste artigo, vale apontar que a participação da sociedade civil não garante, por si, relações isentas de vícios ou fisiologismos de qualquer espécie.

Para que uma organização não governamental venha a ganhar o título de organização social em São Paulo e possa vir a celebrar um – ou mais – contrato(s) de gestão é necessário que corresponda aos requisitos enumerados na lei 846/98, e que venham a obter o título outorgado pelo responsável da pasta em questão. Os projetos que são cedidos pelo Estado para execução pelas organizações sociais podem ser inéditos ou já existentes. O caso paulista, por exemplo, detém vários exemplos de atividades que já eram mantidas pela Secretaria da Cultura, ou que vieram a ser executados via proposição e interesse da sociedade civil. Para fins de compreensão da relação entre democracia e participação, foco temático desta pesquisa, pensa-se que as organizações sociais, por serem propositivas, seriam, por conseguinte, caudatárias deste regime. Porém, permanecem perguntas sobre como seriam formados esses conselhos consultivos, de que forma estabelecem relações com o governo e entre si, e como

negociam a participação em execuções destes projetos, visto que a opção pela organização social gestora pode apresentar certa discricionariedade.

Hoje existem em São Paulo 20 organizações sociais ativas, que gerem aproximadamente 57 equipamentos públicos de cultura na capital e no interior do estado. Esse número pode ser bem maior, visto que uma das grandes vantagens do modelo de gestão é a facilitação das parcerias, que autoriza o Estado a executar suas ações em espaços compartilhados com prefeituras e entidades da iniciativa privada. Por essas razões, é difícil precisar o alcance dessa administração. Prova disso é o projeto Guri, que de tão grande é gerido por duas organizações sociais: Santa Marcelina – Organização Social de Cultura e Associação dos Amigos do Projeto Guri. Cada uma dessas instituições é responsável por um “braço” do projeto, sendo a primeira atuante na capital e a segunda no interior; ambas, contudo, mantêm polos nas Fundações Casa – Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) da Secretaria de Estado de Justiça e da Defesa da Cidadania -, com projeto pedagógico específico. Segundo informações do sítio do Projeto Guri⁴ – AAPG -, seriam 315 polos, contando os municipais e os regionais, estes últimos criados e mantidos pela própria instituição.

Além disso, há algumas organizações sociais como a Abaçai Cultura e Arte, responsável pelas ações de cultura popular e tradicional da Secretaria da Cultura, que hoje administram somente programas e festivais com calendário fixo, e que, portanto, não necessitam de sede nem equipamento oficial para acontecer. A maioria das organizações sociais, desse modo, possuem programações que extrapolam seus limites, facilitando o contato extramuros e a expansão de suas ações. Porém, como problematização, pode-se refletir que muitas dessas ações, em razão de aparente falta de sistematização dos projetos, poderiam caracterizar redundância de gastos públicos, onde a Secretaria deveria atuar como intermediadora entre o complexo de atividades realizadas e a inserção das mesmas em um planejamento global de suas políticas públicas. Como exemplo, será possível observar mais adiante o gasto preponderante com projetos de música em detrimento de outros setores das artes, como o audiovisual.

A tabela abaixo apresenta todas as organizações sociais que hoje administram projetos e programas da Secretaria. A coluna “ano” à esquerda é referente ao ano de qualificação, mesmo que já existissem como ONGs ou associações de amigos antes da implementação da lei 846/98. Além disso, na coluna à direita, são descritas as principais áreas de atuação de

⁴ <http://www.projetoGuri.org.br/Site3/index.php> - acesso em 16/05/2012.

cada uma dessas organizações que, embora especializadas em alguma forma de manifestação cultural - como música, artes plásticas, patrimônio museológico ou dança, podem administrar equipamentos ou projetos com vocações diversas. Ainda assim, podemos agrupá-las em quatro de Artes performáticas (apresentações de música, dança e teatro), quatro de Música (direcionadas à gestão de orquestras e bandas ou formação de músicos), nove de Museus (gestão de museus), uma de Cultura Popular, uma de Literatura (literatura, formação de leitores e gestão de biblioteca) e uma de Variado (museus, centros culturais e formação cultural).

TABELA 1: Data de qualificação da organização não governamental, nome da instituição e principal área de atuação

Ano	Organizações Sociais	Área
2004	Associação Paulista dos Amigos da Arte	Artes Performáticas (2)
2004	Associação dos Amigos do Projeto Guri	Música
2005	Abaçaí Cultura e Arte - Organização Social de Cultura	Cultura Popular
2005	Associação Pinacoteca Arte e Cultura	Museu (3)
2005	Associação dos Amigos do Conservatório de Tatuí	Música (1)
2005	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	Música (2)
2006	A Casa - Museu de Artes e Artefatos Brasileiros	Museu (1)
2006	Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	Museu (2)
2007	Associação Museu de Arte Sacra de São Paulo	Museu (1)
2007	Catavento Cultural e Educacional	Museu (1 + 3*)
2008	Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari	Museu (8)
2008	Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	Música
2008	Associação dos Amigos do Museu do Café	Museu (2)
2008	Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	Museu (1)
2008	Poesis - Instituto de Apoio a Cultura, a Língua e a Literatura	Variado (1 + 21*)
2009	Associação Museu Afro Brasil	Museu (1)
2009	Associação Pró-Dança	Artes Performáticas
2010	Associação dos Artistas Amigos da Praça	Artes Performáticas
2010	SP Leituras - Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura	Literatura (1)
2011	Instituto Pensarte	Artes Performáticas (2)

Fonte: Elaboração própria

* Catavento responsável por 3 unidades do projeto Fábricas de Cultura e Poiesis responsável por 21 unidades de oficinas culturais distribuídas pelo estado: 5 capital e 16 interior.

**Não foram contabilizados os equipamentos geridos pelo Projeto Guri.

Cada uma dessas organizações responde, respectivamente, a um ou mais departamentos da Secretaria de Estado da Cultura, hoje subdividida em: Unidade de Formação Cultural (UFC), Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH), Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural (UFDPC) e Unidade de Bibliotecas e Leitura (UBL), além da Coordenadoria de Controladoria e Monitoramento, que gerenciam suas atividades. Segundo o sítio da Secretaria, esta coordenadoria tem a seguinte definição: “O Poder Público, por meio da Secretaria de Estado da Cultura, formula e fiscaliza as metas estabelecidas (pelas organizações sociais), e a Organização Social realiza sua execução”⁵.

Essa coordenadoria vem sendo relativamente atuante, dado que quatro das dez primeiras organizações sociais qualificadas foram destituídas de suas funções desde sua criação. Ainda não foi encontrado, no âmbito desta pesquisa, nenhum documento público que explique as razões dos fins ou não renovações dos contratos, o que pode apontar para certa contradição quanto ao que seria característica fundamental deste modelo de gestão, a maior transparência. Não há em nenhum dos instrumentos reguladores normas que ampliem as medidas já adotadas pelos governos para facilitar o acesso à transparência. Recentemente, as organizações sociais colocaram o *link* do Portal da Transparência do Estado em suas páginas, que nos remetem à própria página da secretaria, onde os documentos disponíveis encontram-se desatualizados⁶.

As organizações sociais estão presentes em toda a extensão do estado de São Paulo com festivais, programas de ação regular e equipamentos culturais. Apesar disso, pode-se constatar um grande investimento por parte da Secretaria nos corpos estáveis de música e dança. Estes estão representados pela Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), pelo Instituto Pensarte – OSC recém-qualificada que em 2011 assumiu a Jazz Sinfônica do Estado de São Paulo, a Banda Sinfônica do Estado de São Paulo e Orquestra do Theatro São Pedro – e pela Associação Pró-Dança, que juntas, detém 25% de todo o orçamento da pasta referente às organizações sociais. É possível ir adiante à análise destes desníveis distributivos ao verificar que a área de museus, mesmo responsável por 40% de todos os equipamentos de posse da Secretaria, recebe, ao final, somente 27% do total

⁵ <http://www.cultura.sp.gov.br/> - acesso em 16/05/2012.

⁶ <http://www.cultura.sp.gov.br/> - acesso em 16/05/2012.

disponibilizado. Comparando especificamente as organizações sociais de cultura de museus, ainda, observa-se que a Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari que gere oito museus do interior do estado obtém verba semelhante – R\$ 38.732.790,00 - ao Instituto da Arte do Futebol Brasileiro, que recebe R\$ 38.514.389,00 para administrar somente um museu na capital, o Museu do Futebol. Seria possível argumentar que as vocações museológicas dessas duas instituições sejam substancialmente distintas e que seus públicos e objetivos sejam igualmente diferentes; no entanto, o que apontamos aqui é a organização das demandas sociais que poderiam criar objeções a tal quadro de opções.

TABELA 2: Contratos vigentes, organização social e valores contratados com o governo:

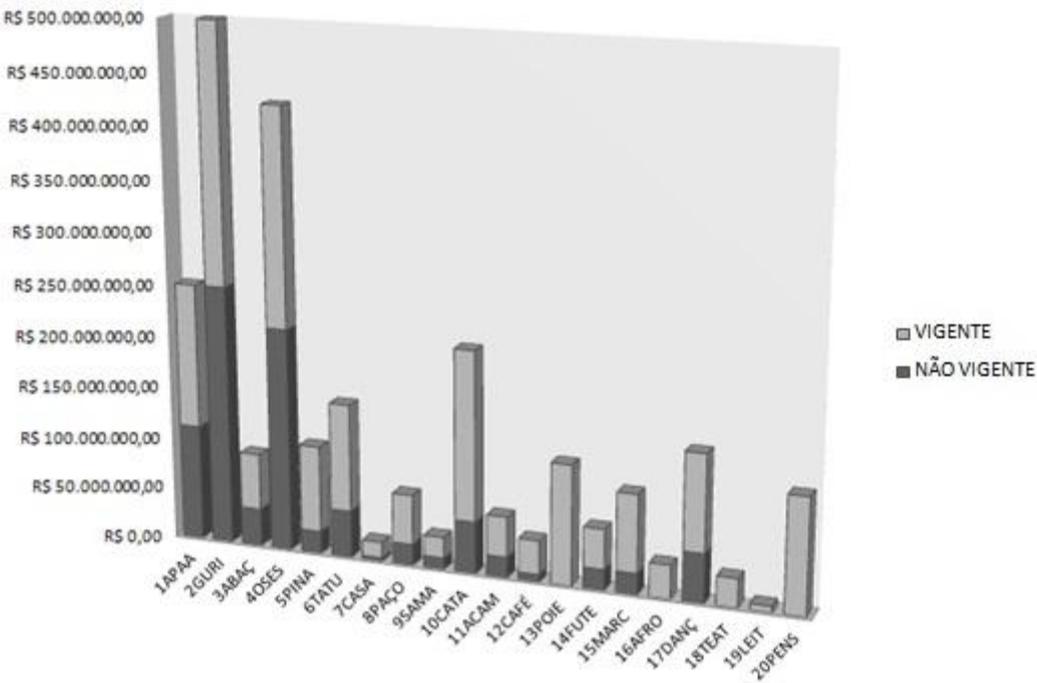
CTs	Organizações sociais de cultura	Valores
1	Associação dos Amigos do Projeto Guri	R\$ 249.266.791,95
1	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	R\$ 209.966.666,67
2	Catavento Cultural e Educacional*	R\$ 160.974.381,36
1	Associação Paulista dos Amigos da Arte	R\$ 138.448.290,00
1	Instituto Pensarte	R\$ 111.903.182,00
3	Poesis - Instituto de Apoio a Cultura, a Língua e a Literatura	R\$ 111.698.695,00
1	Associação dos Amigos do Conservatório de Tatuí	R\$ 103.500.000,00
1	Associação Pró-Dança	R\$ 93.416.666,00
2	Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina	R\$ 80.490.844,20
1	Associação Pinacoteca Arte e Cultura	R\$ 76.330.000,00
1	Abaçaí Cultura e Arte - Organização Social de Cultura	R\$ 54.179.316,00
1	Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	R\$ 47.903.765,68
1	Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari	R\$ 38.732.790,00
1	Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	R\$ 38.514.389,00
1	SP Leituras - Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura	R\$ 28.968.081,00
1	Associação Museu Afro Brasil	R\$ 28.350.000,00
1	Associação dos Artistas Amigos da Praça	R\$ 28.000.000,00
2	Associação dos Amigos do Museu do Café	R\$ 24.899.190,65
1	Associação Museu de Arte Sacra de São Paulo	R\$ 20.349.918,12
1	A Casa - Museu de Artes e Artefatos Brasileiros	R\$ 12.860.000,00

Fonte: Elaboração própria.

* O Catavento administra também o projeto Fábricas de Cultura, com apoio do BID.

Já o Gráfico 1, abaixo, demonstra a distribuição das verbas públicas para cada uma das organizações em atuação no estado de São Paulo. Em cinza escuro, na parte de baixo de cada coluna, o somatório dos repasses dos contratos não vigentes; em cinza claro, o total de repasses feitos para os contratos vigentes.

GRÁFICO 1: Distribuição de repasses por organização social

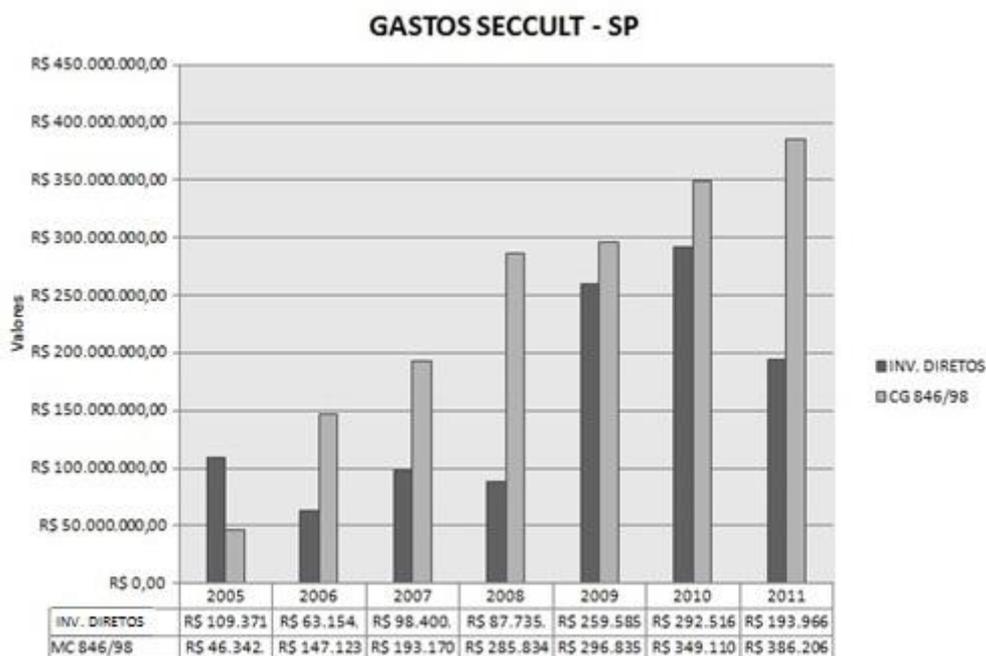


Fontes: Elaboração própria com base em <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/fr.asp>⁷ e <http://www.cultura.sp.gov.br>⁸

No Gráfico 2 é possível observar a diferença dos investimentos na administração direta em comparação com aqueles repassados às organizações sociais. Embora esteja previsto na lei 846/98, artigo 2º, inciso i, a “incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades (...) ao patrimônio do Estado”, ainda assim é marcante a opção cada vez maior por esse formato de gestão.

GRÁFICO 2: Gastos públicos com as “OSC” x investimentos na administração direta:

⁷ Acesso em 15/02/2012.
⁸ Acesso em 16/05/2012.



Fonte: Elaboração própria com base em <http://www.fazenda.sp.gov.br/cge2/fr.asp>⁹

A partir dessas constatações, torna-se possível levantar questionamentos sobre como a ampliação da democracia e da *accountability* estão sendo tratadas nesse sistema. De que forma tem-se aberto espaços para a participação popular nos processos decisórios sobre como as políticas culturais devem ser conduzidas e como avaliar quais projetos seriam mais relevantes para a população.

A GESTÃO PÚBLICA DA CULTURA NO ESTADO DE SÃO PAULO E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Alguns estudos sobre o modelo de gestão baseado em Organizações Sociais sustentam que o modelo torna a execução das políticas mais eficiente do ponto de vista do gasto público (Ibanez, 2001; Carneiro Jr, 2002; Guimarães, 2003, Pahim, 2009). Mas o conhecimento existente e os desdobramentos iniciais deste projeto de pesquisa ainda não são suficientes para responder adequadamente a algumas indagações importantes do ângulo da responsividade e da *accountability*: quais são as regras efetivas do funcionamento das OSs de Cultura no Estado de São Paulo? Quem participa efetivamente do processo? Há rotatividade nos Conselhos Gestores das OSs de Cultura? Quais foram as ONGs qualificadas como OSs da Cultura em São Paulo e que critérios presidiu a sua escolha? Que tipos de controle das atividades das OSs estão em funcionamento? Existe relação entre as propostas de programa

⁹ Acesso em 15/02/2012.

de governo, apresentados em campanhas eleitorais, as ações executadas pelo partido ou coalizão política sagrado nas urnas e as expectativas dos cidadãos em relação às políticas de cultura? Como os usuários e não usuários avaliam as políticas de cultura no Estado?

Pode-se supor, por hipótese, que o modelo de gestão das políticas públicas baseado nas Organizações Sociais de Cultura tornou a execução das mesmas mais eficientes, do ponto de vista de sua execução orçamentária, mas tornou bastante mais difícil a accountability vertical e horizontal do governo na área. Do ângulo da abordagem da qualidade da democracia, a questão é central.

Diamond e Morlino (2005), entre outros autores, definem o conceito de qualidade da democracia fazendo referência à integração dinâmica que deveria existir entre princípios, procedimentos e resultados práticos das experiências democráticas. Ou seja, do ângulo da abordagem da qualidade da democracia, espera-se que princípios como a liberdade e a igualdade sejam, ao mesmo tempo, assegurados e estendidos por procedimentos como a participação, a representação política e a competição eleitoral - para o que, a vigência do primado da lei é uma condição indispensável; e, por outra parte, assume-se que princípios e procedimentos somente cumprem os seus objetivos uma vez que sejam capazes de gerar políticas públicas capazes de assegurar a extensão dos direitos de cidadania a todos os membros da comunidade política e de atender as expectativas dos eleitores formadas no curso do processo democrático. Uma democracia de qualidade, portanto, deveria assegurar que princípios e procedimentos democráticos não sejam apenas promessas, mas que produzam impacto na qualidade da vida das pessoas e nas escolhas que elas podem fazer durante a sua existência (O'Donnell, Cullell e Iazzetta, 2004; Lijphart, 1999).

Essa maneira de definir o problema coloca desde logo o foco analítico sobre dois fenômenos associados, a responsividade (responsiveness) e a responsabilização (accountability). A responsividade pode ser definida como a capacidade ativa dos governantes de responderem de modo consistente, com responsabilidade, eficiência e eficácia, às demandas e expectativas dos cidadãos; e a accountability se refere aos procedimentos e mecanismos através dos quais os eleitores e a sociedade civil podem responsabilizar e controlar a conduta de quem detém o poder. Segundo a abordagem da qualidade da democracia, os dois conceitos são analiticamente conexos, pois enquanto a responsividade envolve a percepção dos governantes quanto às preferências dos cidadãos, a avaliação pública da ação dos governos se foca em o quanto a sua resposta atende ou diverge dos interesses dos eleitores; nos dois casos a inter-relação entre o desempenho das instituições democráticas e a implementação de políticas públicas percebidas socialmente como necessárias (em dado país

e em dado tempo) tem um papel decisivo; na verdade, tem a função de tornar efetiva a conexão entre as preferências dos eleitores formadas no processo de participação da sociedade civil e o modo como as instituições políticas operam para incluí-las no sistema político, respondendo com políticas públicas compatíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa, que apenas se inicia, é verificar como o Estado entende a cultura, como viabiliza a execução de suas ações e como se relaciona com a sociedade civil, representada em São Paulo, supostamente, pelas organizações sociais, modelo de gestão que tem como premissa a ampliação dos espaços decisórios sobre a destinação de verbas públicas e o atendimento de demandas e expectativas sociais, a saber: da população, dos governos e dos atores específicos relacionados à área – como artistas e produtores culturais – a respeito da formação de uma agenda do setor. Procuramos verificar como os discursos sobre as organizações sociais de cultura enquanto mecanismo institucionalizado de gestão estão entrecortados pelos diferentes dados disponibilizados e que dão conta de uma primeira problematização quanto às suas características e desdobramentos. Os ainda apenas indícios sinalizam para procedimentos pouco transparentes quanto à seleção, qualificação e desqualificação de organizações como OSC, dificultando o controle social; não institucionalização de políticas culturais que orientem as ações dessas organizações; e dificuldade em se estabelecer correlações entre as demandas dos diferentes atores e as ações efetivamente desenvolvidas.

Todas as ações listadas como atribuições das organizações sociais de cultura no estado de São Paulo poderiam ser consideradas como pertencentes ao sentido que vem sendo atribuído à ideia de políticas culturais, ou seja, um “*programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas*” (Coelho, 1998, p. 292). Entretanto, a tarefa de estudá-las exige outro enquadramento, dando sequência ao que Coelho (1998) chama de *política cultural enquanto ciência*, em que o objetivo passa a ser “*o estudo dos diferentes modos de proposição e agenciamento dessas iniciativas bem como a compreensão de suas significações nos diferentes contextos sociais em que se apresentam*” (p. 292). A partir desta perspectiva, seria possível então considerar a experiência da gestão dos equipamentos culturais do estado de São Paulo como caso de política cultural?

Não se trata agora de responder agora a esta pergunta; sequer perde-la de perspectiva. Fato é que a parcerização do Estado com organizações da sociedade civil vêm sendo realizadas gradativamente desde os idos de 2004 em São Paulo. A partir dessa constatação, pode-se supor que uma nova política pública de cultura, a partir desse modelo de gestão, está sendo gerada. Nossa intenção, portanto, é a de descrever brevemente esse processo, associando-o a alguns questionamentos sobre a qualidade da democracia.

Nesse sentido, procuramos realizar no presente trabalho o seguinte caminho: (1) localizar o debate sobre políticas culturais no Brasil, identificando eventuais lacunas que podem ser preenchidas pelo nosso projeto de pesquisa; (2) descrevemos a prática de uma Secretaria de Estado da Cultura, no caso a do governo do estado de São Paulo, apontando o que há e está sendo feito sob o título de organizações sociais de cultura, indicando não apenas seus pressupostos e bases legais, mas também dados referentes aos gastos públicos e aos processos envolvidos – de qualificação, desqualificação e responsabilização por determinados serviços; (3) construir as bases para a reflexão dessa experiência à luz do conceito de qualidade da democracia. Nesse sentido, propomos como futuros procedimentos de pesquisa (a) entrevistas com os diferentes gestores da SEC-SP para comparar diferentes perspectivas quanto ao mecanismo da gestão por organizações sociais e dados qualitativos capazes de narrar o processo; (b) detalhar e explorar os dados disponíveis quanto ao funcionamento das diferentes organizações sociais de cultura em funcionamento em São Paulo; e (c) aprofundar os referenciais de análise para que seja possível responder à pergunta que tem origem no projeto de pesquisa em desenvolvimento pelo NUPPs da USP quanto à qualidade da democracia no Brasil¹⁰, observando especificamente as questões de accountability e responsiveness no caso das OSC.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, F. e MORAES, T. C. A responsabilização na gestão das políticas públicas e a contratualização com organizações sociais. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, setembro/outubro/novembro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

BARBALHO, A. Políticas culturais no Brasil: primórdios (1500-1930) in Anais do V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2009.

¹⁰ http://nupps.usp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=55&lang=pt - acesso em 31/05/2012.

- BARBOSA DA SILVA, F. A. Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. e ABREU, L. E. As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: IPEA, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. e ARAÚJO, H. E. Cultura viva : avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: IPEA, 2010.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. e CALABRE, L. (orgs.). Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva. Brasília: IPEA, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. e MIDLEJ, S. Políticas públicas culturais: a voz dos gestores. Brasília: IPEA, 2011.
- BENNETT, O. The torn halves of cultural policy research in *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10, n. 2, 2004.
- BENNETT, T. Putting policy into cultural studies in GROSSBERG, L; NELSON, C. e TREICHLER, P. (orgs.). *Cultural Studies*. London e New York: Routledge, 1992.
- BOTELHO, I. A política cultural e o plano das ideias in RUBIM, A. A. C. e BARBALHO, A. (orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- CALABRE, L. Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil in *Revista Proa*, n. 1, vol. 1, 2008. CARNEIRO JUNIOR, N. (2002). O setor público não-estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde. *Tese de doutorado USP*. 2002.
- COELHO, T. *Dicionário crítico de política cultural*. São Paulo: Iluminuras, 1998.
- COSTIN, C. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 2, junho/julho/agosto, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- CRUZ, B. A. Museus e Organizações Sociais: uma parceria viável. In: GALVÃO, M. C. P. et al (orgs.). *Gestão pública contemporânea: contratualização de resultados e terceirização no setor público paulista*. São Paulo: Fundap; Secretaria de Gestão Pública: 2009.
- CUNNINGHAM, S. Cultural studies from the viewpoint of cultural policy in LEWIS, J. e MILLER, T. (orgs.). *Critical cultural policy studies: a reader*. Oxford: Blackwell, 2003.
- DIAMOND, L. and MORLINO, L., (2005). *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- FERREIRA DA ROCHA, S. L. “Das Organizações Sociais”, Tese de doutorado em Direito do Estado apresentada na PUC/SP, 2002.
- IORE, 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.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, junho de 2000.
- GIL, G. em RUBIM, A; MIGUEZ, P; KAUARK, G. e ALMEIDA, N. em *Entrevista com Gilberto Gil. Políticas Culturais em Revista*, vol. 2, n. 1, p. 187-212, 2008.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino (2003). O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria. *Revista do Serviço Público*, Ano 54, Número 1, Jan-Mar.

HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBANEZ, N., BITTAR, O. J. N.V, SÁ, E.N.C., YAMAMOTO, E. K., ALMEIDA, M.F. CASTRO, C. G. J. (2001). Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. *Ciência da Saúde coletiva*, 6(2):391-404.

LIPJHART, A., (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New haven.

McGUIGAN, J. Culture and the public sphere. New York: Routledge, 1996.

McGUIGAN, J. Cultural policy studies in LEWIS, J. e MILLER, T. (orgs.). Critical cultural policy studies: a reader. Oxford: Blackwell, 2003.

McGUIGAN, J. Rethinking cultural policy. Berkshire: Open University Press, 2004.

MOISÉS, J. A. Estrutura institucional do setor cultural no Brasil in MOISÉS, J. A. e outros (orgs.). Cultura e democracia. Volume I. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 1998.

O'DONNELL, G., CULLELL, J. V. e IAZETTA, O. M. (Eds.), (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

OLIVEIRA, F. M. de; 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 VII Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2011.

PAHIM, M. L. L. (2009). Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo: inserção privada no SUS e gestão financeira do modelo pela Secretaria de Estado da Saúde. *Tese de doutorado*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios in RUBIM, A. A. C. e BARBALHO, A. (orgs.). Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

SIMIS, A. A política cultural como política pública in RUBIM, A. A. C. e BARBALHO, A. (orgs.). Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

SIMÕES, J. M. e VIEIRA, M. M. F. A trajetória do campo organizacional da cultura no Brasil in Anais do V Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT, Salvador, 2009.