

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LÚCIO NAGIB BITTENCOURT

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM
CULTURA: AÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

SÃO PAULO

2014

LÚCIO NAGIB BITTENCOURT

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM
CULTURA: AÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título de
Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil
em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Peter Kevin Spink

SÃO PAULO

2014

Bittencourt, Lúcio Nagib.

As Organizações Sociais e as ações governamentais em cultura: ação e política pública no caso do Estado de São Paulo / Lúcio Nagib Bittencourt. - 2014.

254 f.

Orientador: Peter Kevin Spink

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 2. Cultura. 3. Política cultura. 4. Ação social. I. Spink, Peter Kevin. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.85(816.1)

LÚCIO NAGIB BITTENCOURT

**AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM
CULTURA: AÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA NO CASO DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Apresentação: ___/___/___

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Peter Kevin Spink (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV-EAESP

Prof. Dr. José Carlos Garcia Durand
USP

Prof. Dr. Martin Grossmann
USP

Para Daniele,

AGRADECIMENTOS

Essa tese jamais poderia acontecer sem a generosa contribuição de muitas pessoas. Os processos que levam à materialização de nossas pesquisas em teses e dissertações são, sem dúvidas, coletivos. Reconheço aqui, certamente de maneira mais breve que elas merecem, algumas das pessoas especiais para este trabalho, construído com muita dedicação e carinho.

Agradeço, em primeiro lugar, ao professor Peter Spink, pela acolhida e orientação sempre inspiradora. Aprendi muito durante o tempo em que estivemos trabalhando juntos nesta tese e terei o privilégio de levar comigo os ensinamentos sobre as diversas tarefas que acompanham o desenvolvimento de pesquisas: a construção de textos, a realização de conversas, a atenção aos fragmentos colecionáveis do cotidiano em nossas investigações, o estudo constante e a criatividade para tratar velhos problemas com fôlego renovado. Agradeço também a confiança. À professora Isleide Fontenelle, grande incentivadora do início desse processo e que tanto me apoiou durante minha trajetória acadêmica. Aos professores Martin Grossmann, pela generosa e valiosa contribuição para o desenvolvimento desta pesquisa, com reflexões e sugestões de caminhos; Mario Aquino Alves, por mais uma vez estar presente na minha formação acadêmica, em conversas, conselhos, reflexões e sugestões de leitura; José Carlos Garcia Durand, pela atenção com que me recebeu no curso sobre Políticas Culturais e Economia da Cultura no Centro de Pesquisa e Formação do SESC-SP e por compartilhar sua biblioteca; Fernando Abrucio, pelo apoio constante durante a pós-graduação e pelas oportunidades durante o desenvolvimento desta tese: agradeço, também, por aceitarem participar da avaliação deste trabalho. Ao professor Ricardo Bresler, figura fundamental para minha formação – literalmente desde o primeiro dia em que pisei na FGV-EAESP, com conselhos, reflexões e oportunidades; também muitas histórias, risadas e pontes. O estágio de docência foi seguramente uma das experiências mais ricas que tive durante todo esse processo e sou muito grato por poder, ainda, contar com sua amizade. À professora Marta Farah pelas generosas contribuições ao trabalho quando ele ainda estava em seu estágio inicial, do mesmo modo que à professora Jacqueline Brigagão, que ainda me ajudou com as reflexões sobre políticas públicas a partir de referências da psicologia social. Aos professores que agradeço terem participado de minha formação, na graduação e na pós-graduação: Ana

Cristina Martes, Carlos Bertero, Clóvis Bueno, Francisco Fonseca, Heitor Frúgoli Júnior, Marco Antônio Teixeira, Nelson Phillips, Regina Pacheco, Seiji Uchida, Zilma Borges.

Ao CEAPG, por ter abrigado grande parte das horas de trabalho nesta tese. À equipe de pesquisadoras e pesquisadores do CEAPG, da qual tenho grande prazer em fazer parte e com quem pude contar e aprender muito durante o desenvolvimento deste trabalho: Fabiana Moura, Adriano Borges, Catarina Segatto, Eduardo Caldas, Eliane Barbosa, Fernanda Silva, Fernando Nogueira, Marcus Vinícius Gomes, Maria Cecília Pereira, Melina Rombach, Patricia Laczynski, Ricardo Beltrão, Sofia Reinach, Tamara Crantschaninov, Tatiana Sandim, Telma Hoyler, Toni Costa. À Kate Abreu, especial companheira neste último ano de pesquisa. À Anny Medeiros e Gabriela Toledo, pelo grupo de estudos que formamos há um ano e que colocou este trabalho nos trilhos; essa pesquisa não viria sem a preciosa participação de vocês. Ao Fernando Burgos, pela amizade e parceria de longa data. À Veronika Paulics, com quem tive a oportunidade de aprender sobre a prática da pesquisa; agradeço muito pelo companheirismo durante a reta final deste trabalho e pela revisão cuidadosa - grande estímulo para continuar investindo nesse texto, tornando muito mais leve e prazerosa a escolha das palavras. Aos colegas da turma de doutorado, Leonardo Barone, Beni Trojbicz e Flávio Foguel. Na FGV-EAESP, ainda, agradeço o carinho e atenção que sempre tive daqueles que cumprem outras importantes funções para o desenvolvimento de nossos estudos e pesquisas, com constantes orientações e auxílios: Marta Andrade, Joelma Oliveira, Maria Tereza Conselmo, Suzinei Garcia, Ana Luiza Holme, Nívia Omena, Gisele Hannickel e toda a secretaria da pós-graduação; Daniela Silveira, Isolete Rogeski. À Luciana Reche. Agradeço às funcionárias e aos funcionários da biblioteca: Seu Osvaldo, Tom, Júlio. Ao Edson, Antônio, Sidney, Benção, Douglas. Durante o doutoramento aprendemos sobre o cotidiano da Escola em horários alternativos; por isso, agradeço também a todos e todas na manutenção, limpeza, portaria e recepção, que fazem a Escola seguir funcionando.

À equipe do NUPPs, pela contribuição ao desenvolvimento deste trabalho, principalmente a revisão de literatura: Pedro Malafaia, José Veríssimo, Nuno Mesquita, Vera Cecília. Ao professor José Álvaro Moisés em especial, pelo incentivo, sugestão de bibliografia e a oportunidade de aprender com este grupo de pesquisa.

À todas e todos que contribuíram gentilmente para o desenvolvimento desta tese por meio de entrevistas, compartilhando suas ideias e experiências. À Secretaria de Estado da

Cultura, que recebeu abertamente esta pesquisa desde o primeiro momento, a quem agradeço de maneira especial ao Secretário de Estado Marcelo Mattos Araújo. Aos gestores das Organizações Sociais. Aos pesquisadores, professores, gestores e atuantes em cultura. Às pessoas que se relacionam com esses espaços e ações culturais no cotidiano. Aos técnicos que contribuíram anonimamente para a construção de conhecimento para o campo da Administração Pública e Governo e sua disseminação. Agradeço a confiança depositada no desenvolvimento desta pesquisa; que esta tese possa ser uma pequena contribuição para a ampliação de diálogos e, conseqüentemente, à busca de alternativas frente às questões que enfrentamos no cotidiano da ação cultural em sua relação com governos.

Ao GVPesquisa e à CAPES por financiarem esta tese.

Finalmente, agradeço às pessoas que se fazem presente principalmente pelo carinho, paciência e torcida durante a caminhada, imprescindíveis até a chegada do ponto final. Aos amigos e amigas André, Anna, Ariádine, Beca, Bella, Carlão, Carol, Dani Carlos, Dani, Erly, Fabi, Guizão, Jurema, Kuba, Leão, Levy, Marcelo, Markus, Paulo, Rafael, Rico, Taís, Tatê, Tati, Tato, Theo, Thomaz, Vinicius. À minha família querida, sempre lado a lado: Vera, exemplo e inspiração constante; Olavo, parceiro; Tiago e Olavo, meus companheiros; Karu e Ana. À Conceição. À Marisa e Américo pela fé. À lembrança dos meus avós queridos, Américo, Olavo, Ylde e Maria, sempre comigo. À Dani, em especial, que esteve sempre presente a cada dia do desenvolvimento desta tese, com inspiração, força, paciência e carinho; com todo meu amor.

“As coisas estão no mundo, só que eu preciso aprender”

(Paulinho da Viola)

RESUMO

Esta tese procura compreender como funciona um dos arranjos possíveis para a operacionalização de políticas públicas voltadas para o tema da cultura, o das Organizações Sociais; especificamente, estuda a experiência do Governo do Estado de São Paulo. A partir de revisão da literatura sobre a atuação do governo federal em cultura, das pesquisas produzidas no Brasil em perspectiva comparada com as experiências de outros países neste tema e daquelas voltadas particularmente para a discussão deste arranjo em São Paulo, propõe-se que as políticas públicas para este tema envolvem grande complexidade e ao menos três especificidades. Elas podem ser consideradas, em primeiro lugar, *metapolíticas públicas*, porque seus próprios processos, e não apenas seus efeitos, são considerados produção cultural; além disso, elas articulam *consensos mínimos e soltos* quanto ao papel que os governos devem cumprir neste tema, resultando em imprecisão quanto aos seus objetivos, ao mesmo tempo em que há pouco conhecimento disponível sobre o funcionamento e a construção cotidiana deste arranjo em particular. O estudo do caso paulista foi então realizado por meio de 31 entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e técnicos da Secretaria de Estado da Cultura, das Organizações Sociais e com atuantes na Arena da Cultura. Grande multiplicidade foi encontrada: de atores presentes, governamentais e não governamentais; de estruturas envolvidas; de trajetórias pessoais; de descrição de seus fluxos e processos; das ações promovidas; de controvérsias; e das expectativas sobre políticas públicas culturais operacionalizadas. Diante destas características, esta tese sustenta que a noção de ação pública em arenas híbridas oferece grande contribuição para compreender e explicar a operacionalização de políticas públicas em contextos de alta complexidade, como no caso deste arranjo das Organizações Sociais para o tema da cultura. Através dela, torna-se possível reconhecer e conectar as diferentes pessoas, ideias e estruturas envolvidas no cotidiano de seu funcionamento, assim como as várias linguagens de ação pública presentes – sendo a das políticas públicas uma delas – e as incertezas que permeiam as controvérsias sociotécnicas presentes na arena, tornando-a híbrida. Neste contexto, a ampliação do diálogo aparece como alternativa para a construção e aprendizagem de novos caminhos para a prática das ações governamentais em cultura.

Palavras-chave: Cultura, Políticas Públicas, Ação Pública, Arenas Híbridas, Organizações Sociais.

ABSTRACT

The present thesis addresses the operationalization of cultural public policies, focusing on the São Paulo State Government experience with the so-called Social Organizations arrangement. Literature reviews were developed regarding how the Brazilian federal government has acted on this issue so far, about Brazilian studies of cultural policies in a comparative perspective, as well as in relation to the referred specific arrangement now in place for 10 years in the State of São Paulo. Based on those reviews, it is hereby espoused that policies in question are complex and have at least three specificities, i.e., they are *metapolicies*, since not only their results, but also their processes, are perceived as a cultural project; they connect loose and minimal agreements regarding the role that governments should play in this field, resulting in vagueness about their goals; nonetheless, it is acknowledged the insufficient data available on the actual daily performance of this specific arrangement. In that sense, 31 semi-structured interviews were conducted in the State Department of Culture, with Social Organization managers and technicians, as well as personnel acting on the cultural arena although not directly involved in the arrangement. Great multiplicity was indeed identified: governmental and non-governmental organizations work together; different organizational structures, personal experiences, descriptions about process sequences, actions performed, questions asked, and expectations about the policy they were supposed to operate through this arrangement. Therefore, it is hereby suggested that the notion of public action in hybrid arenas is of utmost relevance for recognition and handling of the complexities involved in public policies operationalization, as in the case of the referred arrangement of Social Organizations regarding the topic of culture. Through this concept, the recognition and connection between different people, ideas and structures involved in its daily functioning becomes possible, as well as in relation to other languages of public actions involved - being the public policies one of them - and the uncertainties which compose the sociotechnical controversies experienced in the arena, becoming hybrid. In this context, dialogue amplification emerges as an alternative for the construction and learning of new routes regarding the practice of cultural governmental actions.

Keywords: Culture, Public Policy, Public Action, Hybrid Arenas, Social Organizations.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

FIGURA 1 – CRONOLOGIA DA POLÍTICA CULTURAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NOS ANOS 1970	40
FIGURA 2 – FLUXO DA RELAÇÃO SEC-SP E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS TENDO COMO BASE OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARAMETRIZADOS (POP)	145
FIGURA 3 – FLUXO DA RELAÇÃO SEC-SP E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS TENDO COMO BASE OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS PARAMETRIZADOS (POP) E AS ENTREVISTAS	146
FIGURA 4 – FLUXOS E PROCESSOS PARA O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO COM ENTREVISTAS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.	176
QUADRO 01 – LISTA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO - 2013	24
QUADRO 02 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2010	24
QUADRO 03 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2011	25
QUADRO 04 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2012	25
QUADRO 05 – TEXTO DOS ARTIGOS 215 E 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
QUADRO 06 – TEXTO INCLUÍDO PELA EC 42/2003	30
QUADRO 07 – TEXTO INCLUÍDO PELA EC 48/2005	30
QUADRO 08 – TEXTO DA EC 71/2012	31
QUADRO 09 – A CONSTRUÇÃO INICIAL DO PROGRAMA CULTURA VIVA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA SEGUNDO TURINO (2010)	45
QUADRO 10 – TRECHOS DO DISCURSO DE GILBERTO GIL NA BIENAL DA UNE EM 2003	52
QUADRO 11 – ESTUDOS COMPARATIVOS ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES SOBRE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO TEMA DA CULTURA	54
QUADRO 12 – FASES DAS POLÍTICAS CULTURAIS ENTRE 1946-1995 PROPOSTAS POR VOLKERLING APUD DURAND (2000)	65
QUADRO 13 – TIPOS DE PRIVATIZAÇÃO NA ÁREA DA CULTURA CONFORME BOORSMA (1998)	70
QUADRO 14 – NÚMERO DE NORMAS REGISTRADAS PELA ALESP PARA O TEMA DA CULTURA POR DÉCADA	94
QUADRO 15 – TIPOS DE NORMAS REGISTRADAS PELA ALESP PARA O TEMA DA CULTURA	94
QUADRO 16 – OBRIGAÇÕES DA OS FUNDAÇÃO OSESP ESTABELECIDAS PARA O EXERCÍCIO DE 2006 CONFORME OLIVEIRA (2009)	103
QUADRO 17 – AÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE GESTÃO COM A SAMAS PARA O EXERCÍCIO DE 2007 CONFORME CRUZ (2009B)	105
QUADRO 18 – DESAFIOS E AVANÇOS DA EXPERIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO SEGUNDO FIORE, PORTA E DUARTE (2011)	111
QUADRO 19 – FRAGILIDADES E RISCOS <i>VERSUS</i> VANTAGENS E BENEFÍCIOS DO MECANISMO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA A ÁREA DA CULTURA PARA FREITAS (2010b)	113
QUADRO 20 – LISTA DE ENTREVISTAS E POSICIONAMENTOS	125

QUADRO 21 – LISTA DE EQUIPAMENTOS VISITADOS.....	127
QUADRO 22 – LISTA DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE CULTURA DESDE SUA CRIAÇÃO.....	129
QUADRO 23 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO PELA SEC-SP DETALHADO POR UNIDADE - 2013	134
QUADRO 24 – RESUMO DAS ESTRUTURAS E RECURSOS DISPONÍVEIS NA SEC-SP PARA O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM 2013.....	137
QUADRO 25 – DIRETRIZES DA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA PARA AS OFICINAS CULTURAIS – RESOLUÇÃO SC Nº50 DE 2013.....	151
QUADRO 26 – COMPARAÇÃO DE ESTRUTURAS E RECURSOS DE SETE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAP - Associação dos Artistas Amigos da Praça - São Paulo Escola de Teatro

AACT - Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí

AAMAB - Associação Amigos do Museu Afro Brasil

AAMAS - Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra

AAMASSP - Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo

AAMC - Associação dos Amigos do Museu do Café

AAPAFMS - Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho

AAPG - Associação de Amigos do Projeto Guri

ABRAOSC - Associação Brasileira de Organizações Sociais de Cultura

ACA - Abacaí Cultura e Arte

ACAM Portinari - Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari

ACEASSM - Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina

APAA - Associação Paulista dos Amigos da Arte

APAC - Associação Pinacoteca Arte e Cultura

APDSPCD - Associação Pró - Dança São Paulo Cia de Dança

ASSAOC - Associação dos Amigos das Oficinas Culturais

BANESER - Banespa Serviços

BBC - British Broadcasting Company

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSP - Biblioteca São Paulo

CA - Conselho de Administração

CAEF - Conselho para Assuntos Econômicos e Fiscais

CCBB - Centro Cultural Banco do Brasil

CCCB - Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona

CCE - Catavento Cultural e Educacional

CEU - Centro de Educação Unificado

CG - Contrato de Gestão

CGs – Contratos de Gestão

CGU - Controladoria-Geral da União

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMDAPG - Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo

CNDA - Conselho Nacional do Direito Autoral

CNRC - Conselho Nacional de Referência Cultural

CONCINE - Conselho Nacional do Cinema

CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo

CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração

CULT/UFBA - Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia

DJ - Disc-Jockey

DNH - Department of National Heritage (Reino Unido)

EACH/USP - Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Embrafilme - Empresa Brasileira de Filmes

EMESP - Escola de Música do Estado de São Paulo Tom Jobim

ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura

EPP - Especialistas em Políticas Públicas

FCRB/MinC - Fundação Casa de Rui Barbosa

FICART - Fundo de Investimento Cultural e Artístico

FNC - Fundo Nacional de Cultura

FOSESP - Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

FUNARTE - Fundação Nacional das Artes

Fundação CASA - Centro de Atendimento Sócioeducativo ao Adolescente

FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo do governo do estado de São Paulo

GPPM - Gestão e Preservação do Patrimônio Museológico

GTC-SISEM - Gestão Técnica e Coordenação do Sistema Estadual de Museus

IAFB - Instituto da Arte do Futebol Brasileiro

IBAC - Instituto Brasileiro de Arte e Cultura

IBPC - Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDESP - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo

IDH - Índices de Desenvolvimento Humano

IP - Instituto Pensarte

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU - Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVJ - Índices de Vulnerabilidade Juvenil
MAABMCB - A Casa - Museu de Arte e Artefatos Brasileiros Museu da Casa Brasileira
MACBA - Museu de Arte Contemporânea de Barcelona
MASP - Museu de Arte de São Paulo
MC - Mestre de Cerimônias
MinC - Ministério da Cultura
MIS-SP - Museu da Imagem de Som de São Paulo
NEA - National Endowment for the Arts
NEOJIBA - Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia
NSA - nonprofit service agencies
OS - Organização Social
OSs – Organizações Sociais
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSESP - Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo
PEPE - Programa Educativo para Públicos Especiais
PISC - Programa de Inclusão Sociocultural
POP - Procedimentos Operacionais Parametrizados
PROAC - Programa de Ação Cultural do Estado de São Paulo
PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura
SAMAS - Sociedade de Amigos do Museu de Arte Sacra
SEC-SP - Secretaria de Estado da Cultura
SESC-SP - Serviço Social do Comércio de São Paulo
SISEB - Sistema Estadual de Bibliotecas
SISEM-SP - Sistema Estadual de Museus de São Paulo
SUS - Sistema Único de Saúde
TAC - Termo de Ajuste de Conduta
TCE - Tribunal de Contas do Estado
UBL - Unidade de Bibliotecas e Leituras
UFC - Unidade de Formação Cultural
UFDPC - Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural

UM - Unidade de Monitoramento

UPPM - Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico

VAI - Programa de Valorização de Iniciativas Culturais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO – O DESAFIO DA CULTURA PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
JUSTIFICATIVA.....	23
OBJETIVO.....	28
ESTRUTURA	28
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E O GOVERNO FEDERAL: UMA METAPOLÍTICA PÚBLICA?.....	30
PANORAMA DAS DIFERENTES LEITURAS SOBRE AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO PARA O TEMA DA CULTURA.....	34
LIÇÕES E QUESTÕES: O CARÁTER “META” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA.....	49
CAPÍTULO 2 – CONTROVÉRSIAS DA CATEGORIA CULTURA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS COMPARADOS.....	56
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ESTUDOS PRODUZIDOS NO BRASIL.....	57
LIÇÕES E QUESTÕES: CONSENSOS MÍNIMOS E SOLTOS	79
BREVE DISCUSSÃO DOS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	86
CAPÍTULO 3 – O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM SÃO PAULO: UMA CAIXA-PRETA TRANSPARENTE?95	
O TEMA DA CULTURA NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL	95
AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: O PRIMEIRO OLHAR	99
AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: PRIMEIROS OLHARES PARA CASOS ESPECÍFICOS.....	103
AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: O OLHAR DOS EPP .	109
AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: PRIMEIRO OLHAR NÃO-GESTOR-PAULISTA.....	114
LIÇÕES E QUESTÕES: A OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	115
CAPÍTULO 4 – ESTUDANDO O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO DAS OSs EM SÃO PAULO.....	124
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	124
APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: DA SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA DE SÃO PAULO.....	130
<i>INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA</i>	<i>130</i>
<i>TRAJETÓRIAS</i>	<i>133</i>
<i>ESTRUTURAS E RECURSOS.....</i>	<i>135</i>

<i>AÇÕES</i>	140
<i>FLUXOS E PROCESSOS</i>	141
<i>QUESTÕES</i>	148
<i>EXPECTATIVAS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA</i>	152
APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	154
<i>INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA</i>	154
<i>TRAJETÓRIAS</i>	158
<i>ESTRUTURAS E RECURSOS</i>	160
<i>AÇÕES</i>	167
<i>FLUXOS E PROCESSOS</i>	173
<i>QUESTÕES</i>	178
<i>EXPECTATIVAS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA</i>	182
APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: PERSPECTIVAS NA ARENA DA CULTURA	183
<i>INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA</i>	183
<i>TRAJETÓRIAS</i>	184
<i>QUESTÕES DA ARENA</i>	185
<i>ANÁLISE DO MECANISMO</i>	190
O DESAFIO DA COMPLEXIDADE NA OPERACIONALIZAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA	193
CAPÍTULO 5 – RECONHECER E LIDAR COM A COMPLEXIDADE: A ALTERNATIVA DA ABORDAGEM DA AÇÃO PÚBLICA	194
DESSENDANDO A COMPLEXIDADE DO ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	194
TENTANDO LIDAR COM A COMPLEXIDADE	199
A ALTERNATIVA DA AÇÃO PÚBLICA	211
O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA CULTURA EM SÃO PAULO COMO AÇÃO PÚBLICA EM ARENA HÍBRIDA	220
CONSIDERAÇÕES FINAIS - LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA PAULISTA PARA O ESTUDO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA	223
QUESTÕES PRESENTES NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA: DO ESPECÍFICO...	224
... PARA O GERAL: AÇÕES PÚBLICAS EM ARENAS HÍBRIDAS	227
APRENDENDO LIÇÕES: BOM PARA QUÊ E BOM PARA QUEM?	230
SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS	239
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	242

INTRODUÇÃO – O DESAFIO DA CULTURA PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“That which is complex cannot be pinned down. To pin it down is to lose it”

(Annemarie Mol e John Law)

Duas grandes exposições chamaram a atenção da cidade de São Paulo entre agosto e setembro de 2012: *Impressionismo: Paris e a Modernidade* e *Caravaggio e seus seguidores*. Obras de artistas como Monet, Van Gogh, Gauguin e Cézanne, do acervo do Museu d’Orsay de Paris, atraíram 320 mil visitantes ao Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) ao longo de dois meses¹ e a “maior exposição de Caravaggio já realizada na América Latina”², por sua vez, atraiu mais de 160 mil ao Museu de Arte de São Paulo (MASP) no mesmo período, proporcionando o encontro com obras pela primeira vez disponíveis para visita fora da Itália. As filas formadas nas entradas dessas exposições, com tempo de espera de até três horas³ repercutiram na mídia. Talvez a demonstração mais marcante deste potencial de público tenha sido a *Virada Impressionista* promovida pelo CCBB: entre as 15 horas de um sábado e as 22 horas do dia seguinte, o espaço ficou aberto sem interrupções e 16 mil pessoas visitaram-na, equivalendo ao dobro do esperado⁴. Isso traz para o debate tanto a riqueza da programação cultural oferecida pela cidade, como a “sede por cultura” que caracterizaria o paulistano.

O sucesso de público em eventos que compõem a programação cultural da capital paulista não é, de maneira alguma, exclusividade das exposições de arte. No mesmo ano de 2012, o maior público se reuniu na oitava edição da *Virada Cultural*: cerca de quatro milhões de pessoas⁵ assistiram a diversos espetáculos em diferentes linguagens – como música, teatro, cinema, literatura, além da inovação daquele ano, a gastronomia -, reunindo produções e artistas nacionais e internacionais. As bienais também atraíram grande público: na 22^a

¹ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1214554-recordista-de-2012-mostra-impressionismo-leva-561-mil-pessoas-ao-ccbb-rio.shtml> - Acesso em 07/04/2013.

² Fonte: <http://www.revistamuseu.com.br/naestrada/naestrada.asp?id=32898> – Acesso em 03/05/2013.

³ Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/09/mostra-de-caravaggio-no-masp-termina-neste-fim-de-semana.html> - Acesso em 07/04/2013.

⁴ Fonte: <http://veja.abril.com.br/noticia/celebridades/virada-impressionista-atrai-16-mil-pessoas-no-ccbb>

⁵ Fonte: <http://rollingstone.com.br/noticia/organizadores-nao-previam-grande-demanda-de-publico-no-chefs-na-rua/> - Acesso em 07/04/2013.

Bienal do Livro de São Paulo, os 750 mil visitantes foram considerados um recorde⁶, enquanto a 30ª Bienal de Arte de São Paulo recebeu 520 mil pessoas⁷. A Mostra Internacional de Cinema de São Paulo, por sua vez na 36ª edição, vem reunindo nos últimos anos mais de 200 mil espectadores⁸.

As reportagens citadas, escolhidas não pela referência específica à cidade de São Paulo, mas por compor parte do cotidiano deste pesquisador, apontam, para além da quantidade de iniciativas e do público que elas atraem, para a complexidade dos laços presentes na produção cultural. Em primeiro lugar, há diversos atores envolvidos, governamentais e não governamentais. Na *Virada Cultural*, por exemplo, a Prefeitura Municipal de São Paulo é indicada como organizadora dos vários eventos que a compõem, articulando diferentes artistas e produtores culturais para sua realização. A mostra *Caravaggio e seus seguidores*, por sua vez, aponta para a possibilidade de múltiplos arranjos entre esses diferentes atores, uma vez que sua realização envolveria não apenas o MASP – uma fundação privada sem fins lucrativos -, mas também outras organizações, como o Ministério da Cultura e uma produtora privada de exposições, sem contar seus patrocinadores - uma montadora de automóveis e um banco – e apoiadores – as embaixadas do Brasil na Itália e da Itália no Brasil. Trata-se de um exemplo de que podem ser encontrados os três níveis de governo contribuindo de distintas maneiras ao desenvolvimento de ações culturais.

Esta última característica também é encontrada na 36ª edição da Mostra Internacional de Cinema de São Paulo⁹, cuja realização ilustra bem a complexidade dos laços presentes. Produzida pela Associação Brasileira Mostra Internacional de Cinema (ABMIC), ela articula diferentes representações da administração pública direta e indireta – neste caso Ministério da Cultura (MinC), Secretaria de Estado da Cultura (SEC-SP), Secretaria Municipal de Cultura, Petrobrás, Sabesp e São Paulo Turismo. Envolve, também, diferentes programas ou políticas públicas – como o Programa de Ação Cultural do Estado de São Paulo (PROAC) e a Lei de Incentivo à Cultura do MinC; patrocinadores diversos – como bancos, mas também empresas públicas; veículos de comunicação estatais e não

⁶ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1139901-apesar-de-criticas-bienal-do-livro-encerra-com-recorde-de-publico.shtml> - Acesso em 07/04/2013.

⁷ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1198041-total-de-publico-da-bienal-de-sp-deve-alcancar-520-mil-visitantes.shtml> - Acesso em 07/04/2013.

⁸ Fonte: http://www.agenciapetrobras.com.br/upload/pdf/importfromurl_974762.pdf - Acesso em 07/04/2013.

⁹ Fonte: <http://36.mostra.org/informacoes-gerais> - Acesso em 10/10/2013.

estatais; além de outras instituições privadas cujo trabalho está relacionado ao tema da cultura – como o próprio MASP, o Serviço Social do Comércio de São Paulo (SESC-SP) – e daquelas de caráter mais híbrido – como o Museu da Imagem e Som de São Paulo (MIS-SP), anteriormente ligado diretamente à SEC-SP e atualmente gerido pela Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho, Organização Social (OS) de cultura que mantém Contrato de Gestão (CG) com o governo estadual, documento no qual estão definidas questões como planos de ação anuais, orçamento e cronograma de repasses governamentais.

O MASP, o CINESESC – sala de cinema mantida pelo SESC-SP – e o MIS-SP são apenas algumas das salas que abrigam programação da Mostra. Da mesma maneira se fazem presentes para sua realização a articulação com salas privadas; salas de ações culturais sem fins lucrativos, mantidas por grandes patrocinadores; salas administradas pelo Estado, como escolas municipais – CEU Perus e CEU Anhanguera -, o CINUSP – cinema mantido pela Universidade de São Paulo – e o Cine Olido – equipamento da Prefeitura Municipal de São Paulo; e salas em organizações sociais sem fins lucrativos que atuam no tema da cultura, como a Matilha Cultural.

Para que essas ações ocorram, portanto, observamos que diferentes redes são ativadas, configurando arranjos variados, em que um mesmo ator social pode desempenhar papéis distintos. Dessa maneira, a produção cultural e, conseqüentemente, as políticas públicas voltadas para o tema da cultura, podem ser indicadas como ações de grande complexidade. Dentre os exemplos citados anteriormente, é possível distinguir ao menos cinco tipos de configurações possíveis para políticas públicas culturais. Primeiro, a ação direta do Estado por meio de suas agências em diferentes níveis de governo, como o Ministério da Cultura, a Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo ou a Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo. Este tipo de ação está presente, por exemplo, na realização da *Virada Cultural*. Segundo, o Estado como fomentador da ação cultural por meio do mecanismo de renúncia fiscal, oferecendo incentivos para que empresas de fins lucrativos destinem recursos a produções culturais, como no caso da Lei de Incentivo à Cultura do Governo Federal na 36ª Mostra Internacional de Cinema de São Paulo. O PROAC também prevê mecanismo similar para o contexto do Estado de São Paulo, ao mesmo tempo em que disponibiliza recursos próprios para projetos específicos, que concorrem por meio do lançamento de editais públicos. Este programa, portanto, aponta também para um terceiro tipo de ação

presente nos arranjos que envolvem políticas públicas culturais: a relação do Estado com outras organizações sociais produtoras de cultura por meio da disponibilização de recursos financeiros para temas específicos, na forma de editais públicos. O Ministério da Cultura também conta com uma política pública para o fomento a ações culturais produzidas fora do Estado, o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva, o qual também funciona com convocatórias via editais públicos por meio dos quais ações culturais vão sendo reconhecidas como Pontos de Cultura. Neste caso, no entanto, seu foco está voltado para a ação cultural independente do tema ou do tipo de produção e, por isso, destina recursos a organizações sociais, configurando um quarto tipo de arranjo para as políticas públicas neste tema. Organizações Sociais¹⁰ relacionadas ao Governo do Estado de São Paulo, como aquela que faz a gestão do MIS-SP, por exemplo, seriam um quinto tipo, uma vez que estas organizações são privadas, não têm fins lucrativos e celebram contratos com o Governo Estadual por meio dos quais além de receber recursos financeiros governamentais, também assumem a responsabilidade da gestão de equipamentos, programas e ações da Secretaria de Estado da Cultura (SEC-SP), que permanecem como patrimônio do Estado. Trata-se de um mecanismo jurídico que surge no Brasil com a discussão de Reforma do Estado, a partir de 1995 (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Essas múltiplas possibilidades explicitam a complexidade presente nas políticas públicas culturais. Não apenas nos tipos de arranjos, mas também no tipo de organizações presentes nessas dinâmicas. Embora algumas delas sejam bastante conhecidas, como as da administração pública direta e indireta, as empresas privadas com fins lucrativos e as organizações sociais sem fins lucrativos, essas políticas públicas sugerem ao menos dois tipos de organizações novas, particulares a este tema. Estas seriam os Pontos de Cultura e as Organizações Sociais e decorrem de políticas públicas específicas do Governo Federal e do governo estadual paulista, respectivamente.

JUSTIFICATIVA

Muitos desses aspectos vêm sendo discutidos em trabalhos específicos e merecem ser aprofundados. Exemplos são as diversas iniciativas desenvolvidas pelo Governo Federal

¹⁰ As Organizações Sociais de cultura em ação junto ao governo estadual paulista estarão sempre referidas nesta tese com as iniciais maiúsculas com o intuito de diferenciar este arranjo das demais organizações sociais em sentido amplo que podem estar relacionadas com ações culturais.

brasileiro ao longo do tempo (RUBIM, 2007; CALABRE, 2008 e 2009; BOTELHO, 2007; MOISÉS, 2001; SIMÕES; VIEIRA, 2009; BARBALHO, 2009; SIMIS, 2007; BARBOSA DA SILVA, 2007, DURAND, 2000), dentre as quais fazem parte as discussões sobre as leis de incentivo à cultura (MOISÉS; BOTELHO, 1997), assim como a própria formulação e avaliação do Programa Cultura Viva (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010; TURINO, 2010; IPEA, 2011; BARBOSA DA SILVA; CALABRE, 2011; MEDEIROS; ALVES; FARAH, 2013). A destinação de recursos financeiros para ações culturais por meio de editais específicos também vem sendo abordada, para a qual a experiência do Fundo Municipal de Apoio Produção Artística e Cultural de Porto Alegre é considerada referência enquanto inovação pública (CASTELLANO, 2005).

Também o arranjo que envolve as Organizações Sociais (OSs) para colocar em ação as políticas públicas de cultura vem sendo estudado. Particularmente no estado de São Paulo, aonde ele vem sendo cada vez mais utilizado: nos últimos anos, aumentaram tanto o número destas organizações, como os recursos que elas passaram a administrar, sugerindo crescimento gradativo da interdependência entre a SEC-SP e as OSs.

Se em Mena (2009) eram identificadas 13 organizações de cultura qualificadas para estabelecer Contrato de Gestão com o governo paulista¹¹, em 2013 elas já somavam 20¹², conforme o Quadro 1. Nos últimos anos, também é possível observar gastos progressivamente maiores por parte da SEC-SP com os Contratos de Gestão (CGs). A Secretaria de Estado da Fazenda disponibiliza, por meio de sua página na internet, a consulta aos valores pagos em diferentes funções e unidades orçamentárias entre 2010 e 2012¹³. Os quadros 2, 3 e 4 foram elaborados com o objetivo de identificar quanto foi pago pela SEC-SP em CGs em comparação aos seus demais pagamentos em cada um desses anos. Assim, é discriminado o total pago com esses contratos por período e a unidade orçamentária, com a porcentagem correspondente a cada uma delas desse total. Nas duas

¹¹ Provavelmente a partir de diagnóstico levantado em 2007.

¹² Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.92a71c2000f932fe6dd32b43a8638ca0/?vgnextoid=c23e1862befd0410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnnextchannel=c23e1862befd0410VgnVCM1000008936c80aRCRD>. Acesso em 10/10/2013.

¹³ Disponível em <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>. Acesso em 30/01/2013. O caminho realizado foi o seguinte: na página inicial da Secretaria de Estado da Fazenda, clica-se em Portal da Transparência Estadual. Nesta página, haverá a opção de Despesas na aba Execução Orçamentária e Financeira, na qual se deve clicar em Consulta Livre. A página que abrirá permitirá diversos tipos de consultas; para esta pesquisa foram utilizados os seguintes preenchimentos para os anos de 2010, 2011 e 2012: Fase – Pago; Órgão – 12000 - Secretaria da Cultura; Unidade Gestora – Detalhado; Item – 33903975 – Contratos de Gestão-Lei Complementar 846/98. Os demais itens não foram alterados.

últimas linhas, é possível identificar e comparar o total gasto em Contratos de Gestão com o total dos demais pagamentos realizados pela secretaria a cada exercício.

QUADRO 01 – LISTA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO - 2013

	NOME DA OSC
1	A Casa - Museu de Arte e Artefatos Brasileiros Museu da Casa Brasileira
2	Abaçaí Cultura e Arte
3	ACAM Portinari - Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari
4	APAA - Associação Paulista dos Amigos da Arte
5	APAC - Associação Pinacoteca Arte e Cultura
6	Associação Amigos do Museu Afro Brasil
7	Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí
8	Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo
9	Associação de Amigos do Projeto Guri
10	Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina
11	Associação dos Amigos do Museu do Café
12	Associação dos Amigos do Paço das Artes
13	Associação dos Artistas Amigos da Praça - São Paulo Escola de Teatro
14	Associação Pró - Dança São Paulo Cia de Dança
15	Catavento Cultural e Educacional
16	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo
17	Instituto da Arte do Futebol Brasileiro
18	Instituto Pensarte
19	Poesis - Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura
20	SP Leituras Biblioteca de São Paulo

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados em <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.fa8af4e86a6f34dbc6e76510ca60c1a0/?vgnextoid=f651b23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aRCRD&vgnextfmt=default>, acesso em 14/02/2013.

QUADRO 02 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2010

UNIDADES COM PAGOS EM 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	2010	
	R\$	%
120104 - UNID.DO FOMENTO E DIFUSAO PRODUCAO CULTURAL	124.965.732,99	36,04%
120110 - UNID. DE FORMACAO CULTURAL	143.825.125,78	41,48%
120105 - UNID. PRESERVACAO DO PATRIMONIO MUSEOLOGICO	76.869.319,45	22,17%
120113 - UNIDADE DE BIBLIOTECAS E LEITURAS	0,00	0,00%
120030 - FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS	1.097.000,00	0,32%
120031 - FED-DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO	0,00	0,00%
120101 - GABINETE DO SECRETARIO	0,00	0,00%
TOTAL Pago em 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	346.757.178,22	49,57%
Outros Pagos da SEC	352.758.889,94	50,43%
TOTAL	699.516.068,16	100,00%

Fonte: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>, acesso em 30/01/2013.

QUADRO 03 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2011

UNIDADES COM PAGOS EM 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	2011	
	R\$	%
120104 - UNID.DO FOMENTO E DIFUSAO PRODUCAO CULTURAL	121.983.099,36	31,63%
120110 - UNID. DE FORMACAO CULTURAL	173.610.859,53	45,02%
120105 - UNID. PRESERVACAO DO PATRIMONIO MUSEOLOGICO	84.064.958,49	21,80%
120113 - UNIDADE DE BIBLIOTECAS E LEITURAS	5.400.000,00	1,40%
120030 - FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS	600.000,00	0,16%
120031 - FED-DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO	0,00	0,00%
120101 - GABINETE DO SECRETARIO	0,00	0,00%
TOTAL Pago em 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	385.658.917,38	57,59%
Outros Pagos da SEC	283.987.977,37	42,41%
TOTAL	669.646.894,75	100,00%

Fonte: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>, acesso em 30/01/2013

QUADRO 04 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO 2012

UNIDADES COM PAGOS EM 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	2012	
	R\$	%
120104 - UNID.DO FOMENTO E DIFUSAO PRODUCAO CULTURAL	117.275.245,59	28,19%
120110 - UNID. DE FORMACAO CULTURAL	151.090.000,00	36,32%
120105 - UNID. PRESERVACAO DO PATRIMONIO MUSEOLOGICO	95.877.994,52	23,05%
120113 - UNIDADE DE BIBLIOTECAS E LEITURAS	8.740.000,00	2,10%
120030 - FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS	312.682,28	0,08%
120031 - FED-DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO	758.251,00	0,18%
120101 - GABINETE DO SECRETARIO	41.923.804,00	10,08%
TOTAL Pago em 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	415.977.977,39	60,22%
Outros Pagos da SEC	274.775.359,22	39,78%
TOTAL	690.753.336,61	100,00%

Fonte: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>, acesso em 30/01/2013.

No período entre 2010 e 2012, a relevância dos gastos com os Contratos de Gestão em relação aos demais gastos da SEC-SP aumentou. Se em 2010 já havia equilíbrio, com aproximadamente 50% para cada uma dessas categorias, os gastos com os CGs passam a pouco mais que 57% em 2011 e ultrapassam 60% do total dos gastos da secretaria em 2012. Também fica evidente a evolução dos gastos com Contratos de Gestão de acordo com cada unidade orçamentária, que corresponde aos diferentes departamentos que compõem a Secretaria. A Unidade de Formação Cultural (UFC), por exemplo, constitui-se em todos os anos como a unidade que reúne os maiores gastos, somando cerca de 41%, 45% e 36%, respectivamente, entre 2010 e 2012. Ela é a responsável pelas políticas

públicas que passam pelos seguintes equipamentos e programas: a Escola de Música do Estado de São Paulo Tom Jobim (EMESP) – unidades Luz e Brooklin; o Conservatório de Tatuí – Tatuí e Rio Pardo; o Projeto Guri; o Festival Internacional de Inverno de Campos de Jordão; o programa Fábricas de Cultura; as Oficinas Culturais; o programa SP Escola de Teatro; e o programa social Kairós¹⁴.

A segunda unidade de maiores gastos com Contratos de Gestão nesse mesmo período é a de Fomento e Difusão da Produção Cultural (UFDPC), responsável por aproximadamente 36%, 32% e 28% do total, respectivamente. Ela se relaciona com as seguintes Organizações Sociais: Abaçáí Cultura e Arte, Associação Paulista dos Amigos da Arte (APAA), Instituto Pensarte, Associação Pró-Dança e Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo¹⁵. Em seguida, a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), responsável por 18 equipamentos¹⁶, apresenta-se estável no período, com cerca de um quarto do total de gastos da Secretaria, respectivamente. Já a Unidade de Bibliotecas e Leituras (UBL) não apresentou nenhum gasto com Contratos de Gestão em 2010, apresentando pouco mais que 1% e 2%, respectivamente, em 2011 e 2012, do total desses gastos da SEC-SP. Sua ação está voltada para as bibliotecas públicas do Estado.

Por fim, há gastos com Contratos de Gestão na Secretaria que não estão ligados a nenhuma dessas unidades, mas são identificados como Departamento de Administração, Gabinete do Secretário e Assessorias e Gabinete do Secretário. Em 2012, essa última unidade concentrou 10% dos gastos da Secretaria com esses contratos, por razão ainda desconhecida até aqui.

¹⁴ Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.51aff419542e908005339805390f8ca0/?vgnextoid=0a4910c71ce25310VgnVCM1000002e03c80aRCRD&vgnnextfmt=default>. Acesso em 30/01/2013.

¹⁵ Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.51aff419542e908005339805390f8ca0/?vgnextoid=0a4910c71ce25310VgnVCM1000002e03c80aRCRD&vgnnextfmt=default>. Acesso em 30/01/2013.

¹⁶ De acordo com a página da Secretaria de Estado da Cultura na internet, esses equipamentos são: “Casa das Rosas Espaço Haroldo de Campos (em São Paulo); Catavento Espaço Cultural da Ciência (em São Paulo); Estação Pinacoteca (em São Paulo); Memorial da Resistência (em São Paulo); Museu Afro Brasil (em São Paulo); Museu Casa de Portinari (em Brodowski); Museu Casa Guilherme de Almeida (em São Paulo); Museu da Casa Brasileira (em São Paulo); Museu da Imagem e do Som (em São Paulo); Museu da Imigração (em São Paulo); Museu da Língua Portuguesa (em São Paulo); Museu de Arte Sacra (em São Paulo); Museu de Esculturas Felícia Leirner (em Campos do Jordão); Museu do Café (em Santos); Museu do Futebol (em São Paulo); Museu Índia Vanuíre (em Tupã); Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho (em São Paulo); Pinacoteca do Estado de São Paulo (em São Paulo)”. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.51aff419542e908005339805390f8ca0/?vgnextoid=0a4910c71ce25310VgnVCM1000002e03c80aRCRD&vgnnextfmt=default>. Acesso em 30/01/2013.

OBJETIVO

É justamente este arranjo específico de políticas públicas culturais em ação no governo paulista, em clara expansão nos últimos anos, que focalizamos nesta tese. Embora seja possível identificar a presença de regulamentações semelhantes em outros estados brasileiros, como Pará¹⁷, Ceará¹⁸ - onde se registra a primeira Organização Social na área da cultura com o complexo Dragão do Mar Arte e Cultura, em 1999 (FREITAS, 2012; CRUZ, 2009b) -, Bahia¹⁹, Mato Grosso²⁰, e, mais recentemente, Rio de Janeiro²¹ - explorada especificamente no trabalho de Braz (2010) -, configurando o que seria a “expansão silenciosa” (FREITAS, 2009; 2010a) deste “modelo”, a experiência paulista parece ser ainda a de maior referência pela grandeza dos recursos envolvidos e o número de ações associadas ao mecanismo das Organizações Sociais. Com isso, nosso objetivo é olhar e buscar compreender as lições desta experiência, sob a perspectiva da implementação de políticas públicas.

ESTRUTURA

Para isso, este trabalho está estruturado da seguinte forma. No Capítulo 1 será discutido o panorama das políticas públicas para cultura no Brasil, com o intuito de aprender sobre suas diferentes iniciativas ao longo do tempo e as principais questões que suscitam. Há estudos que procuraram também desenvolver uma perspectiva comparada entre a experiência brasileira e a de outros países, tema do segundo capítulo cujo objetivo é mapear diferentes formas de fazer, organizar e discutir as políticas públicas de cultura, reconhecendo, mais uma vez, as principais questões e lições que esses trabalhos apontam. No Capítulo 3, inicia-se a imersão à experiência paulista no arranjo com as Organizações Sociais: primeiro, com a revisão dos trabalhos já publicados sobre essa iniciativa, procurando destacar os aspectos que ainda precisam ser avançados em sua discussão. O

¹⁷ Lei nº 5.980/1996, disponível em <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/PA-OS-Lei5.980-96.pdf>, acesso em 28/01/2013.

¹⁸ Lei nº 12.781/1997, disponível em <http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/OS/CE-OS-Lei12.781-1997.pdf>, acesso em 28/01/2013.

¹⁹ Lei nº 8.647/2003, disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/85386/lei-8647-03-bahia-ba>, acesso em 28/01/2013.

²⁰ Lei Complementar nº 150/2004, disponível em <http://www.al.mt.gov.br/TNX/viewComplementar.php?pagina=150>, acesso em 28/01/2013.

²¹ Lei Complementar nº 5.498/09, disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/0/5bc5abb220443df5832575ed006b2e4c?OpenDocument>, acesso em 28/01/2013.

quarto capítulo, por sua vez, apresenta as entrevistas semiestruturadas realizadas entre outubro de 2013 e janeiro de 2014, voltadas para apreender em detalhes seu funcionamento, considerando aspectos como as trajetórias das pessoas que participam do arranjo atualmente, as estruturas e recursos disponíveis, fluxos e processos, principais questões presentes e expectativas sobre a política pública de cultura em implementação. Finalmente, no Capítulo 5, esse funcionamento é discutido em suas implicações e lições para o estudo de políticas públicas culturais, em específico, e para os estudos de políticas públicas, em geral.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E O GOVERNO FEDERAL: UMA METAPOLÍTICA PÚBLICA?

A Constituição Federal promulgada em 1988 é considerada um marco para a implementação de políticas sociais no País. Uma de suas principais características é a definição de competências concorrentes entre os entes federados em relação a diversas atividades ou serviços desenvolvidos pelo Estado, como saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento (ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005). Esse desenho constitucional inseriu na agenda de pesquisa de administração pública e políticas públicas no Brasil questões como descentralização (ARRETCHE, 1996), as relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2004) que podem envolver cooperação ou competição entre municípios e estados (ABRUCIO, 2005; CRUZ, 2002; CUNHA, 2004; SPINK, 2005), as desigualdades de capacidades técnicas, administrativas e financeiras (SOUZA; CARVALHO, 1999; AFONSO; ARAÚJO, 2000) e a disseminação e inovação em experiências de gestão pública no contexto local (FARAH, 2001; SPINK, 2000; PAULICS, 2003).

Assim como outros assuntos tratados como políticas sociais, o tema da cultura também está presente na Constituição Federal brasileira desde sua promulgação em 1988. Mais especificamente, ele se encontra no Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, Seção II – Da Cultura, artigos 215 e 216, cujo conteúdo está disponível no Quadro 5.

QUADRO 05 – TEXTO DOS ARTIGOS 215 E 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
I - as formas de expressão;
II - os modos de criar, fazer e viver;
III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-

culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.”

Fonte: BRASIL (2013). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17/08/2013.

De 1988 a 2013, três emendas constitucionais foram aprovadas, acrescentando novos textos a estes artigos. A Emenda Constitucional nº 42 de 2003 incluiu novo parágrafo ao quinto item do artigo 216 - transcrito no Quadro 6, facultando aos governos estaduais e ao Distrito Federal a vinculação de parte da receita tributária líquida a fundos estaduais de fomento à cultura. A Emenda Constitucional nº 48 de 2005, por sua vez reproduzida no Quadro 7, estabelece o Plano Nacional de Cultura. Finalmente, o artigo 216-A é acrescentado ao texto constitucional por meio da EC nº 72 de 2012, que organiza o Sistema Nacional de Cultura, reproduzida no Quadro 8.

QUADRO 06 – TEXTO INCLUÍDO PELA EC 42/2003

“Art. 216. (...)

V - (...)

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).”

Fonte: BRASIL (2013). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17/08/2013.

QUADRO 07 – TEXTO INCLUÍDO PELA EC 48/2005

“Art. 215. (...)

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de

2005)”

II produção, promoção e difusão de bens culturais; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

IV democratização do acesso aos bens de cultura; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

V valorização da diversidade étnica e regional. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)*

Fonte: BRASIL (2013). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17/08/2013.

QUADRO 08 – TEXTO DA EC 71/2012

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;

VII - transversalidade das políticas culturais;

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;

IX - transparência e compartilhamento das informações;

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

I - órgãos gestores da cultura;

II - conselhos de política cultural;

III - conferências de cultura;

IV - comissões intergestores;

V - planos de cultura;

VI - sistemas de financiamento à cultura;

VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura;

e IX - sistemas setoriais de cultura.

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.”

Fonte: BRASIL (2013). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03/05/2013.

Embora existam outros trabalhos voltados para a discussão do tema da cultura na Constituição Federal brasileira (PEREIRA, 2008; CUNHA FILHO, 2004, 2010 e 2011), esse breve levantamento já nos permite observar que os diferentes níveis de governo já contavam com deveres constitucionais relativos à cultura, antes mesmo da instituição de um Sistema Nacional de Cultura. Consequentemente, diversas ações devem ter sido desenvolvidas nos últimos 25 anos.

Diante da impossibilidade de fazer um levantamento para os mais de 5500 municípios e 27 estados brasileiros, podemos nos perguntar: quais as principais ações que o Governo Federal desenvolveu ou vem desenvolvendo no Brasil para o tema da cultura? Teria sido a Constituição Federal promulgada em 1988 o ponto de partida dessas ações?

Para responder a estas perguntas, contamos com o grande número de trabalhos que vêm sendo produzidos no País nos últimos anos sobre nossas políticas públicas culturais em perspectiva histórica, principalmente por meio da constituição de novos grupos de pesquisa, programas de pós-graduação, eventos científicos e revistas acadêmicas voltadas especificamente para este tema. Exemplos são: o Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT), na sua nona edição em 2013 e promovido pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia (CULT/UFBA); 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), realizado pela primeira vez em 2012; o Seminário Internacional Políticas Culturais desenvolvido pelo setor de Pesquisa de Política e Culturas Comparadas da Fundação Casa de Rui Barbosa do Ministério da Cultura (FCRB/MinC) em parceria com o Itaú Cultural, cuja quarta edição foi realizada em 2013; a Revista Observatório Itaú Cultural, publicada desde 2006 por esta instituição; assim como as recentes publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (BARBOSA DA SILVA; CALABRE, 2011; BARBOSA DA SILVA; ABREU, 2011; BARBOSA DA SILVA; ARAUJO, 2010; BARBOSA DA SILVA, 2007; 2011), vinculado ao próprio Governo Federal.

Por um lado, estes novos trabalhos parecem indicar o caráter “*disperso, fragmentado, desigual e impregnado de atenções e silêncios*” desta literatura (RUBIM, 2007, p. 12). Há esforço descritivo, especialmente sob o viés do olhar para as instituições e suas ações e políticas, em casos específicos ou panoramas nacionais. Neste caso, 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. Há também análises de fundo teórico, frequentemente relacionando o tema das políticas públicas culturais a diferentes questões caras às ciências sociais: participação, identidade, diversidade, democracia, cidadania, economia e políticas públicas. É possível perceber como grande contribuição destes estudos certa consolidação quanto à trajetória destas ações no plano federal, constituindo o que pode ser chamado de um panorama das políticas públicas para cultura nesse nível de governo, o que discutiremos a seguir.

PANORAMA DAS DIFERENTES LEITURAS SOBRE AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO PARA O TEMA DA CULTURA

De maneira geral, os trabalhos identificam quatro grandes períodos que caracterizariam as ações do Governo Federal brasileiro no tema da cultura. Em primeiro lugar, a década de 1930 como criação das primeiras instituições relacionadas a políticas culturais no País. Depois, a associação do tema da cultura com a ideologia desenvolvimentista entre as décadas de 1940 e 1960. Em seguida, o período de restrição de liberdades e censura da ditadura militar, entre as décadas de 1960 e 1980, contando, porém, com a criação de novas estruturas organizacionais de planejamento das ações do Estado no setor na década de 1970. Finalmente, o período de redemocratização a partir de 1986, em que se alternam ações ora mais voltadas para o fortalecimento do mercado cultural, ora para o conceito de cultura como promoção de cidadania (RUBIM, 2007; CALABRE, 2008 e 2009; BOTELHO, 2007; MOISÉS, 2001; SIMÕES; VIEIRA, 2009; BARBALHO, 2009; SIMIS, 2007; BARBOSA DA SILVA, 2007; DURAND, 2000).

Deve-se ressaltar, entretanto, que a possibilidade de notar a construção desse panorama não significa dizer que há absoluto consenso quanto às periodizações, ou mesmo quanto à interpretação das ações desenvolvidas ao longo do tempo.

O primeiro exemplo pode ser observado na discussão quanto ao marco inicial das ações do Governo Federal no tema da cultura. Souza (2000), Moisés (2001) e Barbalho (2009), por exemplo, discutem iniciativas anteriores mesmo ao século XX. Se, por um lado, nenhum desses autores se opõe à ideia de que *“não é possível perceber nos duzentos anos iniciais da história brasileira algo que se aproximasse minimamente de uma atuação, mesmo que*

pontual e não sistêmica, da Coroa no campo da produção simbólica” (BARBALHO, 2009, p. 3), por outro, tampouco há convergência quanto ao primeiro ponto de inflexão. Todos eles fazem referência à transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 e seu impacto na vida da colônia brasileira como contexto, citando exemplos de ações no tema da cultura: a criação da Biblioteca Nacional (1811); a Missão Francesa (1816); a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816); a realização da primeira exposição de artes plásticas em território nacional em 1829; a fundação da Imperial Academia de Música e Ópera Nacional (1857); o surgimento de grandes artistas em diferentes linguagens, como Pedro Américo e Almeida Júnior nas artes plásticas, Carlos Gomes na música, e José de Alencar e Machado de Assis na literatura (SOUZA, 2000; MOISÉS, 2001; BARBALHO, 2009). Tratava-se de iniciativas centradas no artista e a partir de um conceito de cultura bastante restrito, associado ao erudito, ignorando tanto linguagens artísticas - como o teatro -, como grande parte da população (BARBALHO, 2009; SOUZA, 2000). Esse período deixaria heranças para as futuras ações do Governo Federal no tema da cultura:

“Porque se herdou, de um lado, um Estado que pretendia entender o significado da Cultura como importante componente do sistema de inovação, de outro lado, não podia esquecer o perigo que representava a Cultura, do ponto de vista político. (...) Como é sabido, assim que morre Gil Vicente, sua obra deixa de ser editada e é proibida de ser encenada. Uma proibição que vai durar 200 anos, pois a circulação de Gil Vicente somente ocorrerá novamente no século XX, assim mesmo na segunda metade do século XX, quando desaba a ditadura salazarista em Portugal. Esta é a tradição que herdamos” (SOUZA, 2000, p. 30).

Além disso, práticas patrimonialistas marcadas pela troca de favores seriam características das ações desenvolvidas pelo governo nesse período, que se refletiria ora em *“obras que celebravam e procuravam fixar a história oficial da nação”* (BARBALHO, 2009, p. 6), ora em concessão de empregos públicos (SOUZA, 2000).

Para a maioria dos autores, no entanto, o marco inicial para ações do Estado nacional na cultura seria a década de 1930, quando houve a criação de um *“sistema verdadeiramente articulado em nível federal”* com o fim de *“preservar, documentar, difundir e mesmo produzir diretamente bens culturais, transformando o Governo Federal no principal responsável pelo setor”* (BOTELHO, 2007, p. 110). Composto este sistema, dentro do Ministério da Educação e da Saúde criado em 1930, estão as seguintes instituições, com as respectivas datas de criação: Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – talvez

a principal dessas novas estruturas, cujo gestor até 1967 seria Rodrigo Melo Franco de Andrade -, Serviço Nacional do Teatro e o Instituto Nacional do Livro, em 1937; o Conselho Nacional de Cultura, 1938; além da incorporação das já existentes Biblioteca Nacional, Museu Nacional de Belas Artes, Museu Histórico Nacional e a Casa de Rui Barbosa. A inspiração para essas organizações vem de projeto que estava em desenvolvimento também na década de 1930 por Mário de Andrade na cidade de São Paulo²², onde atuava como diretor do Departamento de Cultura e chefe da Divisão de Expansão Cultural. Ele é quem elabora o anteprojeto para esse primeiro sistema voltado para a pesquisa, catalogação e preservação do patrimônio cultural no plano federal, a pedido de Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde no período de 1934 a 1945 (BOTELHO, 2007; CALABRE, 2009). Sua ação é considerada inovadora por:

“1. Estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. Pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. Propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. Assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. Patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais (modos de vida e de produção, valores sociais, histórias, religiões, lendas, mitos, narrativas, literaturas, músicas, danças etc.)” (RUBIM, 2007, p. 15).

A visão de cultura presente na ação deste ministério, para Calabre (2009), era ampla, compreendendo *“as áreas clássicas das artes, os meios de comunicação de massa, a produção intelectual, a educação cívica e física, inclusive as atividades de lazer, além da proposição de pesquisas e estudos para subsidiar a elaboração de políticas”* (2009, p. 43). Entretanto, Botelho (2007) destaca que o anteprojeto de Mário de Andrade para este sistema nacional para a cultura, apesar de inovador e abrangente, não pode ser entendido como um projeto global para o setor, estando *“consignado ao campo da preservação, conservação e na respectiva ação educativa necessária para difundir os acervos”* e, dessa forma, *“a ação cultural propriamente dita não se vê contemplada”* (BOTELHO, 2007, p. 118).

²² Botelho (2007) sugere o trabalho de Duarte (1977) para maiores detalhes da ação de Mário de Andrade no Departamento de Cultura em São Paulo.

Para Calabre (2009) esta fase inicial seria notoriamente marcada pela constituição de um serviço de proteção ao patrimônio. Ações voltadas à nacionalização da censura cinematográfica e iniciativas no âmbito da radiodifusão, no entanto, também são citadas, como a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo e do Serviço de Radiodifusão Educativa, em 1936. Temas que se unem à preservação do patrimônio nacional, ao teatro e à leitura como focos da ação governamental em cultura. Com isso, a política cultural deste primeiro momento terá como características a valorização do *“nacionalismo, da brasilidade, da harmonia entre as classes sociais, o trabalho e o caráter mestiço do povo brasileiro”* (RUBIM, 2007, p. 16); ou seja, *“a questão era conhecer o Brasil, descrevê-lo, descortinar a autêntica tradição brasileira”* (BOTELHO, 2007, p. 113). Durand (2000) considera esse período como *“a construção de instituições públicas onde antes nada havia”* (DURAND, 2000, p. 8), configurando *“a recuperação de um forte atraso determinado pelo conservantismo e pela inércia dos governos da República Velha”* (DURAND, 2000, p. 9).

Simões e Vieira (2009) classificam, assim, o período de 1920-1945 como o *“campo da cultura como identidade”*²³. Para Rubim (2007), funda-se uma primeira triste tradição, neste período, ao perceber-se a íntima imbricação entre governos autoritários e políticas culturais, que prosseguirá em outros períodos de ação do Governo Federal. Aspecto particularmente ressaltado por Souza (2000) para o período a partir de 1937, quando se configuraria, em sua visão, o que seria uma *“política cultural ultramodernista”, “ou seja, a utopia de moldar racionalmente sociedades inteiras. (...) ideologia, jamais explicitada”* (SOUZA, 2000, p. 43). O trabalho de Durand (2000) descreve a relação entre o tema da cultura e o ministério que desenvolvia suas ações em meio ao contexto político daquele período:

“Era sem dúvida no envolvimento dos modernistas com o folclore, as artes e particularmente com a poesia e as artes plásticas, que residia o ponto de contato entre eles e o ministério. Para o ministro, importavam os valores estéticos e a proximidade com a cultura; para os intelectuais, o Ministério da Educação abria a possibilidade de um espaço para o desenvolvimento de seu trabalho, a partir do qual supunham que poderia ser contrabandeado, por assim dizer, o conteúdo revolucionário mais amplo que acreditavam que suas obras poderiam trazer” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA apud DURAND, 2000, p. 8).

²³ A data inicial de 1920 para estes autores diz respeito à sua interpretação de que este período seria *“um tempo de indagações e descobertas”* (SIMÕES; VIEIRA, 2009, p. 6), marcado pela Semana de Arte Moderna de 1922.

A definição do período subsequente de grande importância para o estudo das políticas públicas culturais é controversa. Enquanto Botelho (2007) lançará luz diretamente à década de 1970, Rubim (2007), Simões e Vieira (2009) e Calabre (2009), optam por periodizações anteriores e classificam, respectivamente, das seguintes maneiras: **1945-1964**, cujas características seriam o grande descompasso entre a efervescência da produção cultural no País com a quase inexistência de ação por parte do Estado, resumindo-se a “*instalar o Ministério da Educação e Cultura, em 1953; expandir as universidades públicas nacionais; a Campanha de Defesa do Folclore Nacional e a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), (...) uma verdadeira “fábrica de ideologias”*” (RUBIM, 2007, p. 18); **também 1945-1964**, em que o Estado assume papel de “*manipulador na construção de uma ideologia desenvolvimentista e como financiador para manutenção de um número já considerável de organizações culturais*” (SIMÕES; VIEIRA, 2009, p.9), ao mesmo tempo em que o mercado começa a conquistar um papel maior neste “*campo da cultura como ideologia*” (SIMÕES; VIEIRA, 2009, p.9); **por fim, 1945-1960**, como período de associação ao desenvolvimentismo, no qual ocorre grande fortalecimento de grupos privados ligados à indústria cultural, como rádio, televisão, cinema e música (com a gravação de discos), ao mesmo tempo em que o final da década de 1950 fica “*marcado por movimentos de politização das artes e de renovação estética, como a bossa nova, o cinema novo, a poesia concreta ou os grupos de teatros Arena e Oficina*” (CALABRE, 2009, p. 56).

As diferentes maneiras de demarcar e descrever períodos para as ações do Governo Federal no tema da cultura indicadas até aqui já apontam para questões fundamentais que podem ser destacadas nesta revisão de literatura. Em primeiro lugar, sua relação com o contexto social, político e econômico no qual as ações são implementadas. São exemplos oferecidos pelos autores: a maior ou menor restrição à liberdade de expressão, as ideologias políticas em evidência e a formação de novos mercados e da chamada indústria cultural. Por outro lado, isto implica considerar a própria produção cultural e artística de cada período, as quais também influenciam as ações governamentais.

O momento seguinte, que coincide com a ditadura militar no País entre 1964 e 1985, também conta com leituras que ora se complementam, ora se contrapõem. Para Simões e Vieira (2009), neste período a cultura é vista como questão estratégica, sendo instrumento para cooptação da produção artística por parte do Estado, de modo condizente ao regime

autoritário. Além disso, os autores destacam a consolidação do mercado como o principal financiador do setor cultural.

Rubim (2007), por sua vez, opta por reconhecer três momentos diferentes neste período. O primeiro, entre 1964 e 1968, seria caracterizado pela “*repressão e censura ainda não sistemática*”, ao mesmo tempo em que é estimulada uma “*dinâmica de cultura mediatizada*” (RUBIM, 2007, p.20) – o que contribuiria para a maior participação do mercado no setor cultural. Ainda neste primeiro momento, o regime militar teria incentivado a criação de secretarias estaduais de cultura, sendo a primeira no Estado do Ceará, ainda em 1966. Já entre 1968 e 1974, ocorreriam os anos mais repressivos da ditadura, bloqueando quase completamente a produção cultural. Por fim, de 1974 a 1985, começava um momento de longa e lenta transição para o regime democrático. Neste período, teriam surgido novas institucionalizações como políticas culturais nacionais. Exemplos seriam a elaboração do primeiro Plano Nacional de Cultura e a criação da Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), ambos em 1975. Por fim, o autor destaca o reestabelecimento do elo entre estas instituições e o ideal de Mário de Andrade, papel desempenhado por Aloísio Magalhães na administração, através de “*sua concepção ‘antropológica’ de cultura*” e “*sua atenção com o saber popular, o artesanato e as tecnologias tradicionais*” (RUBIM, 2007, p. 22).

A constituição da FUNARTE, a construção da Política Nacional de Cultura com direcionamentos claros para o setor e a atuação de Aloísio Magalhães também estão presentes na leitura de Botelho (2007) sobre o período. A estrutura que se traduziria mais tarde no Ministério da Cultura, em 1985, seria fruto da união desses dois novos mecanismos institucionais, às seguintes iniciativas: criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme); revisão da atuação do Serviço Nacional de Teatro; fusão do já Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – do qual Magalhães foi gestor –, do Programa de Cidades Históricas e do Conselho Nacional de Referência Cultural (CNRC) na Fundação Nacional pró-Memória – responsável por ações na área de patrimônio; e, finalmente, criação do Conselho Nacional do Direito Autoral (CNDA) e do Conselho Nacional do Cinema (CONCINE) (BOTELHO, 2007, p. 118-9). Magalhães é valorizado, mais uma vez, por trabalhar por “*um conceito alargado de cultura*” (BOTELHO, 2007, p. 119):

“Aloísio radicaliza a opção pela dimensão antropológica da cultura e a adota como baliza de sua política. Neste plano, pode-se dizer que a cultura é tudo – para Mário de Andrade tudo era arte – o que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando, o que exige um talento de articulação muito grande para congregar outros setores da gestão pública, pois deve ser assumido como um pressuposto geral de governo e não exclusivo do setor cultural” (BOTELHO, 2007, p. 120).

Para Botelho (2007) ocorre, então, finalmente a atuação do Estado não apenas na questão patrimonial, mas também na produção cultural, indicada como *ação cultural*, articuladas. Na prática, porém, a ênfase teria recaído sobre a preservação do patrimônio, possivelmente em virtude de uma leitura que distanciava, contraditoriamente, as artes dos saberes populares. Para a autora, o grande erro, do projeto de Magalhães teria sido não observar que:

“A cultura não é apenas um bem coletivo, uma tradição a preservar. Ela é uma produção coletiva, constante incorporação do novo. Nesse sentido, todo o patrimônio cultural até agora produzido pela humanidade (...) [assim como] o exercício contínuo da criação [são] objeto de atenção [das políticas públicas culturais]” (BOTELHO, 2007, p. 126).

Calabre (2009) prefere a periodização por décadas e descreve, para a década de 1960, o crescimento progressivo do financiamento de atividades no setor cultural por parte da iniciativa privada, aliada à repressão às expressões artísticas do período inicial da ditadura. Já na década de 1970, haveria a constituição de novos espaços institucionais, criados ou remodelados, e que passariam a compor o núcleo do futuro MinC. Além disso, a autora também destaca a atuação de Aloísio Magalhães nesse processo.

Outra relevante dinâmica identificada por Calabre (2009) é a articulação entre secretários estaduais de cultura, notadamente os de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, organizando o Fórum Nacional de Secretários de Cultura. Eles teriam elaborado recomendações ao Governo Federal, que consistiam em *“maior atenção à área do patrimônio, inclusive com a integração das comunidades locais; maior participação da cultura nos orçamentos (dentro do próprio MEC, dos níveis estadual e municipal); e a criação de um fundo federal de cultura”* (CALABRE, 2009, p. 99).

Muitas dessas questões são reunidas, organizadas e discutidas por Durand (2000) sob a perspectiva dos diferentes gestores que assumiram o Ministério da Educação e da Cultura entre os anos 1964 e 1985. Baseado principalmente nos relatos dos participantes do

seminário *Estado e Cultura no Brasil. Anos 70*, realizado em São Paulo, em 1982, pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) com a FUNARTE, e publicados em organização de Miceli (1984). Um resumo pode ser encontrado na Figura 1, retirada de seu relatório de pesquisa, que apresenta a cronologia da política cultural do Governo Federal durante os anos 1970 segundo Miceli (1984b).

Aqui temos novas referências para compreender o panorama de ações do Governo Federal brasileiro no tema da cultura. Pela primeira vez aparece com maior protagonismo a ação de governos subnacionais, buscando garantir não apenas recursos por meio de um fundo federal, mas também diretrizes para essas políticas públicas. Além disso, há outros fatores que podem ser considerados presentes, mais tarde, na constituição do Sistema Nacional de Cultura, como a proposta de uma Política Nacional de Cultura em 1975 e o surgimento de diferentes conselhos, encontros e programas setoriais.

**FIGURA 1 – CRONOLOGIA DA POLÍTICA CULTURAL DO GOVERNO
FEDERAL BRASILEIRO NOS ANOS 1970**

1969	Início da gestão Jarbas Passarinho - MEC - Criação da Empresa Brasileira de Filmes.
1970	Transformação da Dir.do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em Instituto (IPHAN) - MEC
1972	Criação do Depto. de Assuntos Culturais - DAC - MEC
1973	Lançamento do Programa de Reconstrução de Cidades Históricas-PCH/Seplan Lançamento do Programa de Ação Cultural/PAC- MEC Criação do Conselho Nacional de Direito Autoral/CNDA - MEC
1974	Início da gestão Ney Braga/Euro Brandão - MEC
1975	Lançamento da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro/CDFB - DAC/MEC Criação do Centro Nacional de Referência Cultural/CNRC-MIC/Gov.D.Federal Criação da Fundação Nacional de Arte/Funarte - MEC Aprovação da Política Nacional de Cultura/PNC - MEC Extinção do Inst. Nacional de Cinema/INC e ampliação das atribuições da Embrafilme. I Encontro Nacional de Dirigentes de Museus.
1976	Criação do Conselho Nacional de Cinema/Concine -MEC Aprovação do Regimento Interno do IPHAN - MEC I Encontro de Secretários Estaduais de Cultura- Brasília
1978	Criação da Secretaria de Assuntos Culturais/SEAC - MEC
1979	Início da gestão Eduardo Portella Transferência do PCH para o IPHAN - MEC Criação da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/SPHAN - MEC Criação da Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória) MEC Transformação do Inst. Joaquim Nabuco de C. Sociais em Fundação - Recife/PE - MEC I Seminário Nacional de Artes Cênicas I Encontro Nacional dos Artistas Plásticos Profissionais
1980	Início da Gestão Rubem Ludwig - MEC

Fonte: Miceli (1984b) apud Durand (2000).

A mudança seguinte viria já no período de redemocratização, com a criação pela primeira vez de um ministério dedicado exclusivamente ao tema da cultura, em 1985, seguido pela aprovação da primeira lei de incentivo à cultura em 1986 – a chamada Lei Sarney. Para Rubim (2007), trata-se de uma “*ruptura radical com os modos, até então vigentes, de financiar cultura*” uma vez que “*em vez, de financiamento direto, agora o próprio Estado propunha que os recursos fossem buscados pretensamente no mercado, só que o dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal*” (RUBIM, 2007, p. 24).

Para outros autores, no entanto, essa lei teve sua contribuição ao transferir “*do Estado para a sociedade o direito de escolher a cultura a ser apoiada*” (COELHO, 2009, p. 10). Frente à repressão e controle sobre a produção artística do período da ditadura militar, a lei poderia então ser vista como conquista do setor da cultura. Sua proposta era oferecer descontos no total a pagar em imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas que apoiassem a produção cultural nacional. Calabre (2009), por exemplo, destaca a

perspectiva do então ministro da Cultura, Celso Furtado, de que “*em uma sociedade democrática, as funções do Estado no campo da cultura são de natureza supletiva*” (FURTADO *apud* CALABRE, 2009, p. 102). Sentido similar ao apontado por Coelho (2009):

“Os que não viveram sob a ditadura transformaram a “iniciativa privada” e as “empresas” em algo que julgam ser o odioso mercado, esquecendo que, como todos os artistas, Michelangelo pintou para o mercado de sua época e que grandes escritores do século XIX escreveram seus folhetins para a imprensa que existia e existe “não só, mas também” para o mercado. Esqueceram, ainda, que país algum se faz só com o Estado e que as “empresas” são essenciais” (COELHO, 2009, p. 13).

Neste caso, o autor não opta por defender a Lei Sarney especificamente, mas em reconhecer o avanço em relação à situação política vigente até então no País, que, conforme Rubim (2007) mesmo aponta, traz como triste tradição a íntima relação entre a elaboração e proposição de políticas públicas culturais com governos autoritários.

No início da década de 1990, entretanto, tanto o Ministério da Cultura (MinC) como a Lei Sarney deixaram de existir. O primeiro transformado em Secretaria Especial da Presidência da República durante o governo Collor, “*pondo fim nas instituições federais de apoio à produção cultural e ao patrimônio*” (BOTELHO, 2007, p. 127). Agora, estas se resumiriam a duas novas estruturas: o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) e o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) - os quais, contudo, “*sem prestígio político ou apoio orçamentário*” (BOTELHO, 2007, p. 127). Já a Lei Sarney deixa de existir a partir de decreto que revisava regras quanto ao imposto de renda (CALABRE, 2009).

A Lei Rouanet, criada em 1992, mesmo ano em que o MinC volta a existir, é vista como uma retomada neste conceito de leis de incentivo fiscal para a promoção de atividades culturais, desta vez em novos moldes quanto às regras de dedução dos impostos a serem pagos. Sua novidade estava na presença de três diferentes mecanismos para o fomento à produção cultural no que ficou institucionalizado como o PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura: o mecenato – que corresponde ao processo mesmo de renúncia fiscal frente a doações ou patrocínio de iniciativas culturais; o Fundo Nacional de Cultura (FNC), destinado a investir recursos em áreas que as empresas e a sociedade civil não estivessem se ocupando, reequilibrando o setor cultural tendo em vista uma distribuição mais

equitativa das verbas; e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART), que nunca veio a entrar de fato em funcionamento (CALABRE, 2009).

Mecanismos similares surgiram entre os demais entes federativos, como estados e municípios. No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, segue em andamento o PROAC – Programa de Ação Cultural, instituído na forma de lei em 2006, e que, igualmente, prevê dois tipos de apoio: a renúncia fiscal, desta vez relacionada ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS; e processos de seleção via editais públicos, financiado com recursos da SEC-SP. Da mesma maneira, a capital do Estado também apresenta sua lei de incentivo fiscal, a Lei Mendonça de 1990, cuja dedução é realizada em função do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), assim como o Programa de Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), criado em 2003, que funciona por meio da seleção pública de projetos prevista em editais.

Em 1993, iniciaram-se os esforços de reestruturação do setor cultural no plano federal, de acordo com Botelho (2007) o principal desafio para o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. As leituras sobre as ações desenvolvidas nesse período são mais uma vez controversas. Para Calabre (2009), ocorrem iniciativas *“em consonância com a política neoliberal implantada pelo presidente Fernando Henrique, cujo principal exemplo foi a política de privatização das empresas estatais das mais diversas áreas”*, sendo que *“as discussões e propostas de implantação e de elaboração de políticas de cultura praticamente desaparecem da prática governamental”* em *“um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo (Rouanet e do Audiovisual)”* (CALABRE, 2009, p. 114). Rubim (2007) segue a mesma linha de interpretação, elencando oito críticas a este período:

“1. O poder de deliberação de políticas culturais passa do Estado para as empresas e seus departamentos de marketing; 2. Uso quase exclusivo de recursos públicos; 3. Ausência de contrapartidas; 4. Incapacidade de alavancar recursos privados novos; 5. Concentração de recursos; (...) 6. Projetos voltados para institutos criados pelas próprias empresas (...); 7. Apoio equivocado à cultura mercantil que tem retorno comercial; 8. Concentração regional dos recursos” (RUBIM, 2007, p. 27-8).

Barbosa da Silva (2007), ao realizar um balanço das políticas públicas para o tema da cultura no plano federal dos anos 1990, associa, entretanto, ações da gestão de Francisco Weffort à frente do MinC com os objetivos de democratização e acesso à cultura. O autor

argumenta que as leis de incentivo foram capazes de aportar “*montantes significativos de recursos para o financiamento de projetos culturais*” (BARBOSA DA SILVA, 2007, p. 17) e de estruturar outra modalidade de ação por meio do Fundo Nacional de Cultura. Além disso, segundo o autor e em consonância com Botelho (2007), nesse período teria existido grande esforço para a reorganização do ministério, “*adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, garantindo, assim, apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura*” (BARBOSA DA SILVA, 2007, p. 17). São destacadas ações como a promoção de políticas de eventos, relacionados a “*festivals, concursos, prêmios e bolsas*” (BARBOSA DA SILVA, 2007, p. 19); assim como políticas culturais setoriais, como o Programa Monumenta, na área patrimonial - conforme também sublinhado por Rubim (2007); além de ações nas áreas de cinema e bibliotecas.

Sobre o momento final deste período que compreende de 1985 até os dias atuais, finalmente, há a leitura das ações desenvolvidas no âmbito do Governo Lula. Rubim (2007), Botelho (2007) e Calabre (2008, 2009) apontam como inovações a institucionalização da formulação de políticas públicas de cultura, por meio do estabelecimento de Câmaras Setoriais com fins de estabelecer diálogo entre artistas e gestores públicos, além da construção do Plano Nacional de Cultura com a realização de Conferências municipais, regionais e nacionais de Cultura, aprovado em lei no ano de 2010. Sem contar o próprio Sistema Nacional de Cultura, criado para coordenação e pactuação federativa, articulando governos Federal, estaduais e municipais no desenvolvimento de ações em conjunto no tema da cultura.

Calabre (2008) destaca seis eixos de atuação desenvolvidos nesse período: “*a) cultura como política de Estado; b) economia da cultura; c) gestão democrática; d) direito à memória; e) cultura e comunicação; e f) transversalidade das políticas culturais*” (CALABRE, 2008, p. 298). Assim como as novidades na estruturação do próprio MinC, com a criação de seis novas secretarias: a de Articulação Institucional, a de Políticas Culturais, a de Fomento e Incentivo à Cultura, a de Programas e Projetos Culturais, a do Audiovisual e a de Identidade e Diversidade Cultural.

É nesse contexto que se formula o programa Cultura Viva, em 2004, que passa a financiar os chamados Pontos de Cultura, selecionados por meio de editais (TURINO, 2010). Esta ação do Governo Federal pretende uma nova relação entre Estado e sociedade no que se

refere à cultura, pautado por ideias como gestão compartilhada e autonomia da ação cultural entendida como processo:

“No lugar de impor uma programação cultural ou chamar os grupos culturais para dizerem o que querem (ou necessitam), perguntamos como querem. Ao invés de entender a cultura como produto, ela é reconhecida como processo. Este novo conceito se expressou com o edital de 2004, para seleção dos primeiros Pontos de Cultura. Invertemos a forma de abordar os grupos sociais: o Ministério da Cultura diz quanto pode oferecer e os proponentes definem, a partir de seu ponto de vista e de suas necessidades, como aplicarão os recursos. Em algumas propostas o investimento maior vai para a adequação física do espaço, em outras, para a compra de equipamentos ou, como na maioria, para a realização de oficinas e atividades continuadas” (TURINO, 2010, p. 63-64).

A maneira como foi concebida essa proposta é narrada por Turino (2010) e está transcrita no Quadro 9. Nela, há preciosos detalhes, a partir de sua perspectiva, sobre como surgiram os conceitos e quais diálogos foram sendo feitos, entre pessoas e experiências, para que a proposta ganhasse materialidade e força política dentro do Ministério da Cultura.

QUADRO 09 – A CONSTRUÇÃO INICIAL DO PROGRAMA CULTURA VIVA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA SEGUNDO TURINO (2010)

“A expressão Ponto de Cultura foi utilizada pela primeira vez no final da década de 1980, quando o secretário de cultura de Campinas era o antropólogo Antonio Augusto Arantes; eu trabalhava com ele, como chefe da Divisão de Museus. O primeiro espaço a levar esse nome foi o Ponto de Cultura de Joaquim Egídio, um distrito rural com velhas fazendas de café, casarões abandonados e montanhas. Um desses casarões foi reformado para abrigar a sede da subprefeitura, posto de correio e espaço cultural. O espaço ganhou o nome de Ponto de Cultura. Além do Ponto de Cultura em Joaquim Egídio, um pequeno centro cultural instalado em outro distrito da cidade, operário e muito mais populoso, Aparecidinha, leva o nome de Ponto. Faltava, porém, a articulação em rede (...). Eram apenas dois, faltou tempo para construir a rede. Um Ponto de Cultura só se realiza quando articulada em rede (...). A inexistência de uma rede efetiva de Pontos de Cultura e os frágeis mecanismos de mediação entre poder público e comunidade, além dos poucos meios que assegurassem uma efetiva autonomia na gestão local desses dois Pontos, tornaram a experiência muito tênue. Com a mudança de governo houve a interrupção desse incipiente processo, que durou pouco mais de um ano. Alguns anos depois fui nomeado secretário de cultura. (...) A rede deslanchou. Por equívoco das tentações “marqueteiras” da política, o programa levou o nome de Casa de Cultura, pois a expressão Ponto de Cultura poderia ser associada ao governo anterior. Quis o destino que eu pudesse aprender com os erros, aprofundar o conceito e aplicá-lo em escala nacional; retomando, inclusive, a expressão Ponto de Cultura. (...) Entre a experiência de Campinas e o convite para que eu assumisse a Secretaria de Programas e Projetos Culturais do Ministério da Cultura passaram-se 12 anos. (...) O ministro Juca Ferreira, à época secretário-executivo, chegou a mim por indicação de um amigo, houve análise de currículo,

entrevista, tempo de espera e o convite. Depois da decisão foi tudo muito rápido e minha nomeação saiu antes mesmo que o ministro Gilberto Gil me conhecesse pessoalmente. Logo foi apresentada a tarefa: construção de equipamentos culturais pré-moldados, em periferias de grandes cidades e favelas, as BACs – Bases de Apoio à Cultura. Mal recebi o convite e já me deparava com um grande problema: discordava completamente da proposta.

(...) Não daria certo. Fora a sigla, BAC. As palavras têm força, baque é queda, susto. (...)

Fui bem recebido. Sérgio Xavier, secretário do fomento, responsável pela lei Rouanet, entregou um texto propondo a mudança das BACs para RACs – Rede de Apoio à Cultura -, gostei da análise e proposta, mas odeio siglas. Isaura Botelho e Maristela Delbenest ofereceram calorosa acolhida e pudemos trocar boas ideias sobre como seria a reformulação daquela proposta; quem sabe “Cultura em Rede”? “Cultura Viva!”, por que não? Assim foi. Também tive boas trocas com Paulo Miguez, Letícia Schwartz e Emília Nascimento (...). Houve muita contribuição. (...)

Era preciso agir rápido. Tinha que oferecer uma nova proposta que substituísse as BACs. (...) Antes que minha nomeação fosse publicada no Diário Oficial o programa já estava escrito. Cultura Viva foi o nome escolhido, porque a cultura é viva e sempre se renova. Conceito, justificativa, descrição, estratégia, metas e custo, tudo pronto em duas noites, escrito durante a madrugada, em um quarto de hotel em Brasília.

Faltava uma expressão para sedimentar o conceito do programa Cultura Viva. Coincidências da vida. Entre uma noite e outra, houve reunião com secretários e dirigentes do ministério. Augusto Arantes, meu mestre, era o presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Trocamos algumas ideias e tudo ficou claro, o nome Ponto de Cultura seria retomado para expressar este novo conceito.

(...) Lembro-me de um comentário de Márcio Meira, secretário da articulação institucional à época: “O Ponto de Cultura estará para o Sistema Nacional de Cultura assim como o médico da família e o posto de saúde estão para o SUS – Sistema Único de Saúde”.

A decisão de reutilizar a expressão Ponto de Cultura também levou em conta uma outra inspiração. Em seu discurso de posse, o ministro Gilberto Gil usou uma expressão para representar sua proposta de trabalho no ministério: “do-in antropológico”. Do-in é massagear pontos vitais do organismo humano, destravar, liberar energias. Do-in é ir direto ao ponto. Não havia mais dúvida sobre o nome.

Quando finalmente pude ser apresentado ao ministro, ele já havia lido a proposta e demonstrou plena identidade com ela. Falamos sobre processos criativos, expressões culturais, legitimidades, totens, pulsação, o desenvolvimento por aproximação. Ao final ele disse: “Interessante, no lugar de focar na estrutura você olhou para o fluxo. E fluxo é vida”. Mais alguns dias e estava lançado o edital para seleção dos primeiros Pontos de Cultura.

Sem essas pessoas, sem esses apoios e compreensão, sem o suporte institucional do ministério, dificilmente a ideia de Ponto de Cultura teria se tornado política pública. Foi assim.”

Fonte: Turino (2010, p. 77-82).

É interessante notar, particularmente, a relação da proposta do Cultura Viva com o que mais tarde se consolidaria como o Sistema Nacional de Cultura. Menciona-se a correlação com o papel do Agente Comunitário de Saúde da Família no contexto do SUS, com o dos Pontos de Cultura no contexto do SNC. No caso da experiência da área de saúde, esse agente é parte da mudança de lógica nas políticas públicas do tema: em vez de tratar as doenças, os governos, no Brasil, progressivamente foram desenvolvendo ações de prevenção. Para isso, percebeu-se como fundamental conhecer onde e como as pessoas vivem. Experiências locais, como o caso do Programa Saúde da Família em Londrina-PR

(MELAMED, 1997) ou o Programa Soro, Raízes e Reza em Maranguape-CE (PAULICS; PAINI, 2005), sugerem que essa aproximação permite a compreensão dos contextos nos quais os problemas públicos estão presentes; o que auxilia na construção de alternativas, muitas vezes em diálogo com os saberes presentes no lugar. Algo que se refletiria em todo o sistema de saúde, articulador dos diferentes níveis de governo para a implementação de políticas públicas.

A comparação com o tema da saúde sugere a aposta – ou esperança – de que os pontos de cultura desempenhassem lógica similar em relação ao SNC. Uma possibilidade, baseada na perspectiva apresentada de “massagear os Pontos de Cultura”, seria de que o estímulo a suas atividades de alguma forma dinamizasse, no lugar, articulações, arranjos e formas de participação capazes de influenciar o SNC. O qual de fato prevê espaços para essas atividades, como as conferências, a elaboração de planos, os conselhos e os comitês setoriais, por exemplo. Compreender se os Pontos de Cultura cumprem ou se em algum momento cumpriram esse papel dependeria, no entanto, do acesso a investigações em contextos específicos.

Apesar do vigor com que defende o conceito do programa Cultura Viva, Turino (2010) reconhece haver tensões e riscos nesta ação governamental que estabelece vínculos com ações culturais situadas fora do Estado. A relação entre Governo Federal e Pontos de Cultura era estabelecida por meio de convênios, que definiam direitos e responsabilidades de cada parte – destinação de recursos, transparência, acesso ao público, capacitação (TURINO, 2010). Com isso, as tensões teriam “*de um lado, os grupos culturais, apropriando-se de mecanismos de gestão e recursos públicos; de outro, o Estado, com normas de controle e regras rígidas*” (TURINO, 2010, p. 64). A aposta do autor, no entanto, é no desenrolar de um cenário positivo e de transformação de ambos os modos de fazer, uma vez que:

“Essa tensão, de certo modo inevitável, cumpre um papel educativo que, a longo prazo, resultará em mudanças em ambos os campos. O objetivo seria uma burocracia mais flexível e adequada à realidade da vida, assim como um movimento social mais bem preparado no trato das questões de gestão, capacitando-se para melhor acompanhar as políticas públicas e o planejamento de suas atividades específicas” (TURINO, 2010, p. 64-65).

Mas são reconhecidos riscos nesta relação:

“Há risco de, nesse processo, os movimentos culturais irem se institucionalizando, perderem a espontaneidade ou até mesmo serem cooptados? Há. (...). Em contraponto, precisamos encorajar uma ação que desenvolva e fortaleça competências do sujeito (coletivo e individual), o reencontro com as pessoas e a sua capacidade de agir enquanto agentes históricos. Assim (...) poderemos abrir um novo canal de entendimento (intercompreensão) e afirmação das identidades sociais e pessoais” (TURINO, 2010, p. 65-66).

E esses riscos parecem ter sido notados em trabalhos recentes sobre seu funcionamento. Medeiros, Alves e Farah (2013), por exemplo, indicam as dificuldades geradas para a gestão cotidiana dos Pontos de Cultura e um duplo efeito, diversos ao estímulo aos Pontos de Cultura do País. Um deles seria o fato de algumas organizações deixarem de existir e de atuar neste campo organizacional. Outro envolveria processos de adaptação, por pressões isomórficas, alterando as formas de organizar a ação cultural. Neste caso, relações mais horizontais, estruturas informais e o desempenho de diferentes papéis simultaneamente, dão lugar à burocratização da organização refletida na criação de mecanismos formais – como a elaboração de planos de trabalho –, novos cargos com funções específicas e pré-estabelecidas, organizados de forma hierárquica. Estas mudanças aparecem associadas à ideia de “profissionalização”, adaptação necessária para que as organizações sociais possam estabelecer relação com o governo – respeitando suas normas, como no caso das prestações de contas – ou com outras organizações – como na busca por novas fontes de financiamento (MEDEIROS; ALVES; FARAH, 2013).

LIÇÕES E QUESTÕES: O CARÁTER “META” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Embora diversos autores contribuam para a construção desse panorama repleto de controvérsias quanto às ações desenvolvidas pelo Governo Federal no tema da cultura no Brasil, percebe-se que uma atenção especial é reservada, nos trabalhos mais recentes, à participação do ministro da Cultura entre 2003 e 2008, Gilberto Gil. Muito se deveria à “*articulação entre cultura e cidadania*” (BOTELHO, 2007, p. 128) que teria sido promovida, passando a compreender cultura mais uma vez na “dimensão antropológica” e criando um fio condutor entre três dos gestores federais: Mário de Andrade, Aloísio Magalhães e Gilberto Gil. Cultura agora seria entendida como:

“A dimensão simbólica da existência social brasileira, como o conjunto dinâmico de todos os atos criativos de nosso povo, aquilo que, em cada objeto que um brasileiro produz, transcende o aspecto meramente técnico (...), eixo construtor de identidades, espaço de realização da cidadania” (BOTELHO, 2007, p. 128-9).

Essa abordagem para as políticas públicas voltadas para o tema da cultura é de fato apresentada textualmente por Gil já em seu discurso de posse como ministro, ao comunicar sua compreensão do papel do Estado neste assunto: por um lado, não lhe caberia produzir cultura; por outro, tampouco deveria se limitar a repassar recursos para a produção cultural (GIL, 2003). Além disso, também está presente nesse mesmo discurso a proposta de realizar o *“do-in antropológico”*:

*“Não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de **que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura**. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de “do-in” antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo.” (GIL, 2003, p. 11-12, grifo nosso).*

Sua proposta, então, assume características instigantes. O tema da cultura é visto como uma *“argamassa”* que uniria, por meio de sua atuação *“transversal”*, os demais ministérios (GIL, 2003) – acostumados a se ocupar, cada um, de seu próprio tema. Se Turino (2010) chama a atenção para a cultura como processo, Gil (2003), neste discurso, destaca as políticas públicas culturais simultaneamente como produto e processo, atribuindo-lhes certo caráter *meta*. Seus processos de construção são entendidos também como ação cultural – o próprio tema a que essa construção se destinaria. A proposição de uma ação governamental como *metapolítica pública* seria uma inovação conceitual e/ou prática?

A literatura de implementação de políticas públicas sugere que não. Para Ham e Hill (1995), este conceito *“diz respeito ao estabelecimento e à mudança de sistemas e estruturas dentro dos quais ocorrem os processos concernindo a saídas (outputs) políticas significativas”* (p. 32). Esta visão é apresentada como uma das críticas que os autores elaboram em relação à abordagem sistêmica de Easton (1965), a qual, apesar de trazer

como contribuições a ênfase nos processos que compõem as dinâmicas de políticas públicas e a tentativa de estruturar diferentes etapas, ofereceria um esquema que dificilmente é seguido na prática das políticas públicas. Nele, não seriam considerados fatores como: as formas como certas situações ganham o estatuto de problemas; as tomadas de decisão que mudam os rumos das políticas públicas; e a complexidade das dinâmicas que compreendem diferentes organizações e múltiplos níveis federativos (HAM; HILL, 1993, p. 30-32). A abordagem de metapolíticas públicas, alternativamente, permitiria retomar a ideia de Wildavsky de que a “*política [pública] é um processo e também um produto*” (WILDAVSKY *apud* HAM e HILL, 1993, p. 29).

Hupe (1990), examinando a implementação de uma política pública de descentralização nos Países Baixos, sugere que esta pode ser considerada uma metapolítica pública principalmente, mas não só, por sua natureza administrativa:

“Descentralização é uma política pública administrativa e, deste modo, uma metapolítica pública. É política pública lidando com a maneira pela qual governos organizam suas atividades. Por essa razão, a implementação da política pública de descentralização pode ser vista como um problema geral de implementação de políticas públicas com múltiplos atores e como um problema específico, uma vez que se refere a uma política pública que precisa ser moldada e consolidada principalmente por outros atores. À primeira vista, o caráter mais amplo da política pública de descentralização levaria a mais problemas de implementação. No entanto, por essa mesma razão, são criadas possibilidades especiais” (HUPE, 1990, p. 188, grifos do autor, tradução nossa²⁴).

A problematização de Hupe (1990) que o leva a considerar aquela ação como uma metapolítica pública, permite estabelecer diálogo com a experiência proposta e colocada em ação no período de Gil à frente do MinC. Afinal, a política pública voltada para o tema da cultura também é vista nesta ocasião como um duplo-problema: uma ação cuja implementação envolve múltiplos atores para além do Estado ao mesmo tempo em que sua construção depende da ação de outros atores para além do Estado, podendo ser considerada ela mesma como um problema específico. Essa proposição pode ser encontrada em alguns dos processos que Rubim (2007), Botelho (2007) e Calabre (2008, 2009) consideram

²⁴ Citação original: “*Decentralisation is administrative policy and as such meta-policy. It is policy dealing with the way in which government organizes its activities. This is why the implementation of the policy on decentralization can be looked at as a general problem of implementing a multi-actor policy and as a specific problem, because it refers to a policy that has to be shaped and given substance primarily by other actors. At first sight the more comprehensive character of decentralization policy would seem to lead to extra implementation problems. However, for that very reason, it creates special possibilities*” (HUPE, 1990, p. 188).

inovadores desse período, tais como a ação por meio de conferências e planos municipais, estaduais e nacionais de cultura, por meio dos quais se planejava estruturar um Sistema Nacional de Cultura, recentemente promulgado como Emenda Constitucional.

A situação de metapolítica pública propicia, de acordo com Hupe (1990), quatro situações especiais, todas relativas a possíveis estratégias para sua implementação. Em primeiro lugar, seria possível **a ativação seletiva de redes específicas**, uma vez que a implementação de políticas públicas envolve redes de atores e, ao mesmo tempo, devido ao seu caráter meta, essas políticas públicas acabam sendo desenvolvidas formalmente por um órgão específico do governo que a executa por meio de suas atividades cotidianas. Abre-se, então, a possibilidade para identificar e envolver atores específicos na própria execução da política pública (HUPE, 1990, p. 188).

Uma segunda particularidade seria a **construção de incentivos para a cooperação e para o alcance dos objetivos previstos**. Sugerindo uma abordagem “de baixo-para cima” para implementação de políticas públicas, o autor indica que a construção de uma estratégia de ação compartilhada entre os diferentes atores seria melhor alcançada pelo incentivo à cooperação do que por meio da concentração da tomada de decisão em um poder centralizado; como Hupe está escrevendo sobre a experiência de descentralização nos Países Baixos, seu exemplo é de que os ganhos financeiros provocados por essa política pública – como na racionalização das estruturas organizacionais e melhor aproveitamento dos funcionários públicos – podem ser destinados aos próprios departamentos que realizaram estes ajustes, em vez de serem transferidos a um governo central, surgindo como incentivos aos objetivos da política pública. Um dos incentivos, nesse caso, poderia ser de que diferentes atores locais estabeleçam objetivos comuns quanto a como esta política pública deve funcionar (HUPE, 1990, p. 188-189).

A terceira condição especial seria **a criação e o uso de contextos para negociações**. Aqui, o objetivo é fazer os diferentes atores, que têm seus próprios interesses na política pública, se reconhecerem, dialogarem e, com isso, aprender – se possível, já desde o momento de definição sobre o desenho da política pública. No caso específico tratado pelo autor, sugere-se que o governo central opere como articulador entre os governos locais e os diferentes departamentos (HUPE, 1990, p. 189).

Por fim, uma última característica seria **tirar proveito das oportunidades que surgirem**. Retoma-se o exemplo de que os ganhos financeiros da reorganização dos recursos para a descentralização devem ocorrer ao mesmo tempo em que a própria descentralização é realizada, para que as questões de rearranjo de responsabilidades e recursos possam ser negociadas entre os atores envolvidos, tendo o governo central a oportunidade de atuar como intermediário nessas negociações (HUPE, 1990, p. 189).

De certa forma, as vantagens apontadas por Hupe (1990) permitem paralelo com a experiência do programa Cultura Viva, conforme discutido pelos trabalhos indicados até aqui. Em primeiro lugar, por proporcionar o diálogo entre quem produz ações culturais e quem faz políticas públicas culturais. É preciso lembrar que Gil é quem sugere, em seu discurso de posse, que “*formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura*” (GIL, 2003, p. 11).

Outra potencialidade está no destaque às dinâmicas específicas dessa ação governamental. Desde o início da construção deste panorama, os diferentes autores ressaltam que a ação do Governo Federal no tema não se dá de maneira dissociada do contexto cultural de cada momento. Ações governamentais tentam, repetidas vezes, influenciar ações que já estão em ação independentemente de suas decisões. De fato, quando há apoio governamental, algumas ações culturais se fortalecem; como no incentivo a certas temáticas artísticas ou a artistas específicos. Quando as ações governamentais se apresentam em conflito com as ações culturais - como nos repetidos casos de censura no Brasil, no entanto, elas não deixam de existir. E a tomada de decisão governamental de modo articulado com aqueles que atuam fora dos governos, talvez seja de fato uma das grandes inovações observadas no recente período democrático brasileiro (SPINK, 2002).

Uma terceira contribuição seria o destaque à necessidade de compreender os contextos e o como funcionam políticas públicas - suas organizações, fluxos e configurações. Conforme Czarniawska (2006) sugere para os estudos organizacionais e para as ciências sociais a partir do trabalho de Latour (2005), trata-se do estudo sobre como pessoas, ideias e materialidades se conectam (CZARNIAWSKA, 2006; LATOUR, 2000, 2005) em ações governamentais. No caso da proposta de Gil, para ilustrarmos com um exemplo, uma das ideias centrais parece estar em sua identificação com o tropicalismo. Em seu discurso na bienal da UNE, em 2003, o então ministro da Cultura conta sobre um evento específico: a crítica com que o movimento foi então recebido por estudantes universitários, que

enxergavam-no como ameaça “à “verdadeira” cultura popular brasileira” (GIL, 2003, p. 30). E este seria um elemento fundamental, a seu ver, para a compreensão da proposta de políticas públicas culturais que apresentava naquele discurso, transcrito parcialmente no Quadro 10.

QUADRO 10 – TRECHOS DO DISCURSO DE GILBERTO GIL NA BIENAL DA UNE EM 2003

*“O que separava os tropicalistas dos estudantes, que nos vaiavam por cantarmos acompanhados de guitarras elétricas, era uma questão fundamental. Tínhamos maneiras diferentes de pensar, conceituar, exercer e viver a cultura, o que se faz e o que é feito na dimensão simbólica da existência nacional brasileira. Para quem nos vaiava, o que era popular e brasileiro já estava definido de antemão – e não podia ser mudado, muito menos com guitarras elétricas, como se o piano e o violão não fossem invenções europeias, assim como a língua portuguesa. Para os tropicalistas – e para o pensamento que defendo até hoje – a cultura não é uma coisa, uma estrutura já definida e cristalizada, mas um processo, um **continuum** múltiplo e contraditório, paradoxal até, que existe ao ar livre, fora do “freezer”, e não se contém em compartimentos imóveis. Cultura é sinônimo de transformação, de invenção, de fazer e refazer, no sentido da geração de uma teia de significação que nos envolve a todos – e que sempre será maior do que nós, em seu alcance e em sua capacidade de nos abrigar, surpreender e iluminar. Foi por esta compreensão que nunca quisemos ser os donos da verdade. Porque a cultura brasileira é feita pelo povo brasileiro – e não por um punhado de pessoas que se julgam esclarecidas e detentoras do sentido e do destino histórico do país. Sendo assim, o trabalho do artista, assim como o do Ministério da Cultura, jamais estará na vã tentativa de completar o incompleto ou de solucionar paradoxos, domesticando-os em fórmulas fáceis – e, por isso mesmo, falsas. Não estamos em cena para determinar o que seria verdadeiramente brasileiro, porque o Brasil de verdade vai nos surpreender sempre. Nosso trabalho é tornar cada vez mais evidente a incompletude, o risco, a riqueza, o paradoxo. (...) Cada cultura utiliza à sua maneira os elementos em jogo, gerando fenômenos híbridos (...). E esses gêneros, por sua vez, saíram pelo mundo produzindo mais hibridismos e sincretismos culturais (...). A própria dinâmica interna dessas culturas gera inovações. (...) As pessoas que participam das várias brincadeiras brasileiras estão sempre propondo elementos novos, ou novos arranjos para elementos que já existem. E uma brincadeira nunca existe isoladamente. Está sempre ligada em rede com outras brincadeiras, trocando coreografias, ritmos, fantasias. Querer encontrar uma fórmula que represente a verdadeira brincadeira, que nunca pode ser mudada, é decretar a sua morte como fenômeno cultural. Para fortalecer a brincadeira é preciso, ao contrário, incentivar a circulação das brincadeiras. (...) Não nos perderemos por isso. Como escrevi certa vez numa canção, o povo sabe o que quer, mas o povo também quer o que não sabe. Muitas vezes estive nisso que não se sabe – e não no que está estabelecido e cristalizado – o mel do melhor do futuro”.*

Fonte: Gil (2003, p. 30-34).

Aqui, por meio de linguagem e uso de metáforas muito relacionadas ao universo da produção artística e cultural, Gil (2003) torna possíveis três movimentos. Em primeiro lugar, ilustra novamente o caráter meta das políticas públicas culturais, que ao estimular as

diferentes maneiras de criar e o diálogo entre elas, cria condições para sua própria reinvenção – ou para novas maneiras de fazê-la. Em segundo lugar, a referência ao papel das ideias nessa construção; no caso de seu discurso, disparado a partir da experiência no tropicalismo. Por fim, permite estabelecer diálogos não apenas entre as diferentes ações culturais, mas também entre os diferentes modos de fazer políticas públicas.

Afinal, a metáfora de políticas públicas como jogos – ou brincadeiras – também já está presente na produção acadêmica (SILVA; MELO, 2000; ARRETCHE, 2001). Trata-se de aspectos, portanto, que merecem destaque nos estudos de experiências de implementação de políticas públicas de cultura. Ou melhor: chama-se a atenção para os processos de operacionalização dessas políticas públicas, uma vez que claramente não se trata da pura “implementação”, seja de “cima para baixo” ou “de baixo para cima”.

CAPÍTULO 2 – CONTROVÉRSIAS DA CATEGORIA CULTURA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS COMPARADOS

Do mesmo modo que pesquisadores brasileiros vêm discutindo experiências de políticas públicas nacionais voltadas para o tema da cultura, também é possível identificar estudos preocupados em explorar a dimensão comparada. Quatro trabalhos parecem sintetizar esses esforços e estão reunidos no Quadro 11, indicando seus autores, títulos e ano de publicação. São eles: *Política cultural comparada* de Miceli e Gouveia (1985), que explora dimensões específicas das experiências francesa, inglesa, norte-americana, italiana e austríaca; *Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*, de Moisés e Botelho (1997), cujos países estudados já aparecem listados em seu próprio título; *Política e gestão cultural nos USA e Europa*, de Durand (2000), considerando a produção acadêmica internacional sobre países da Europa Ocidental - como Inglaterra e França - e dos Estados Unidos em comparação com o caso brasileiro; e, finalmente, *Políticas culturais na Ibero-América*, de Rubim e Bayardo (2008), que investiga ações portuguesas, espanholas, argentinas, chilenas, colombianas, mexicanas, paraguaias, peruanas e uruguaias.

QUADRO 11 – ESTUDOS COMPARATIVOS ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES SOBRE AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO TEMA DA CULTURA

AUTORES	ANO	TÍTULO
Miceli e Gouveia	1985	<i>Política cultural comparada</i>
Moisés e Botelho	1997	<i>Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal</i>
Durand	2000	<i>Política e gestão cultural nos USA e Europa</i>
Rubim e Bayardo	2008	<i>Políticas culturais na Ibero-América</i>

Fonte: Elaboração própria.

Para o caso do Brasil, vimos que diversas iniciativas voltadas para o tema da cultura vêm sendo colocadas em ação pelos governos nacionais e subnacionais, ao menos desde a primeira metade do século XX. Nesse período, vários objetivos serviram como referência para a ação governamental; alguns mais centrados em sua própria iniciativa – como proteger, fomentar e difundir – e outros voltados para um processo de construção pública,

para além do Estado, refletidos na ideia de que formular políticas públicas culturais também seria, em si, produzir cultura.

Da mesma forma, reconhecer e discutir também a produção de estudos desenvolvidos em perspectiva comparada permitirá ampliar esta problematização inicial, introduzindo questões em debate em outros países e que, eventualmente, possam auxiliar a compreensão da experiência do Governo do Estado de São Paulo.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM PERSPECTIVA COMPARADA: ESTUDOS PRODUZIDOS NO BRASIL

O livro publicado por Miceli e Gouveia (1985) parece ter inaugurado os estudos comparados entre as ações governamentais para o tema da cultura desenvolvidas no Brasil e as de outros países (DURAND, 2000). Trata-se da edição de relatório de pesquisa encomendada pela Funarte ao IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) e um dos frutos de seminário realizado no início da década dos 1980 sobre políticas culturais comparadas; iniciativa que seguiu à discussão inicial sobre a experiência brasileira, organizada em Miceli (1984) e já mencionada nesta tese.

Os autores propõem nesse trabalho o estudo de três questões em especial. Em primeiro lugar, a experiência de diferentes países europeus com a noção de mecenato, entendida como a destinação de recursos para as atividades culturais, seja por iniciativas privada ou governamentais. Os casos da França, Áustria, Itália, Alemanha e Inglaterra são particularmente mencionados nesse estudo, procurando relacionar questões sociais e políticas com a maneira como as atividades culturais são organizadas e incentivadas nesses países²⁵. Uma das principais variáveis consideradas para a análise comparativa entre esses casos diz respeito ao “*grau de dispersão/concentração relativa dos diversos níveis da atividade governamental*” (MICELI, 1985): enquanto a experiência francesa se destacaria como mais centralizadora, os casos italiano, austríaco e alemão estariam em lado oposto, devido aos “*esquemas tripartites de financiamento*” (MICELI, 1985), ou seja, a participação de governos locais, províncias e do governo nacional; a inglesa, finalmente,

²⁵ Os casos da Bélgica, Holanda e Suíça também são mencionados neste trabalho, mas de maneira mais breve e para mencionar a influência de contextos específicos considerados relevantes para as políticas culturais, como o de clivagens étnicas mais profundas ou de maior diversidade linguística, religiosa ou cultural em um território nacional (MICELI, 1985).

ocuparia posição intermediária entre elas. Embora consideradas mais próximas em relação às demais, o autor ressalta as diferenças entre os tipos de influência que os governos da França e da Inglaterra produzem sobre as políticas culturais:

“As diferenças mais relevantes em termos de política cultural quando se compara a França à Inglaterra (...) têm a ver com o grau de ingerência do poder político sobre as agências incumbidas de gerir os recursos alocados em favor das atividades culturais. Enquanto na França a produção cultural oficial se integra ao programa administrativo das forças políticas à testa do executivo, (...) na Inglaterra, as pressões políticas mais prementes se fazem sentir no momento da repartição de recursos mas não no que diz respeito às escolhas das obras a serem encenadas” (MICELI, 1985, p. 19).

As estruturas responsáveis pelas políticas em cada país, como o Ministério da Cultura na França e o *Arts Council* na Inglaterra também são descritos. No entanto, como veremos a seguir neste capítulo, esse tema será retomado por diversas vezes nas pesquisas comparadas que se seguiram; como os autores revelam que, neste relatório, trabalharam com fontes secundárias, optamos por partir dos registros oferecidos por pesquisadores e gestores relacionados às organizações culturais desses países, cujos relatos compõem a publicação organizada por Moisés e Botelho (1997), por exemplo.

Para a organização dos demais trabalhos publicados neste livro, os autores puderam contar com período de estudos nos Estados Unidos, onde teriam visitado diversas instituições culturais, governamentais e privadas, estabelecendo contato com seus gestores, técnicos e “clientes” (MICELI; GOUVEIA, 1985). Esse procedimento estaria refletido nos trabalhos de Gouveia (1985) e Miceli (1985b), que completam o livro.

No primeiro deles, a autora compara as políticas para preservação do patrimônio em três países: Estados Unidos, Inglaterra e França. Em linhas gerais, essas políticas teriam passado por três etapas: uma voltada para a conservação do que passou a ser chamado de “monumentos históricos” ainda no século XIX; outra em que as atenções estiveram voltadas para o patrimônio arquitetônico; e, finalmente, o período de expansão da noção de preservação, associando-se a questões ambientais e a sociais relacionadas ao planejamento urbano.

Seria nessa última etapa que as políticas passariam a variar mais, conforme “*os agentes envolvidos, o peso social e/ou a força política de cada grupo e sua representatividade junto aos órgãos governamentais em cada um dos países considerados*” (GOUVEIA,

1985, p. 38). Na França, os contornos são de expansão da noção de patrimônio, então voltada para fatores relacionados ao que seria a “memória social” do país; dessa maneira, a política de patrimônio passa a se associar a diferentes expressões artísticas, como literatura, música, fotografia e cinema. Na Inglaterra, destaca-se a aprendizagem em direção à participação de agentes privados para a conservação de edifícios tombados, a partir da década de 1950; a experiência teria demonstrado que a ação governamental isolada teria conseguido apenas impedir as demolições de edifícios considerados como patrimônio, mas não sua manutenção. Finalmente, a experiência dos Estados Unidos teria como principal característica separar claramente as atividades de conservação – realizada por instituições como museus – e de preservação do patrimônio arquitetônico – que, segundo a autora, passa a contar progressivamente com o apoio de agentes privados com ou sem fins lucrativos (GOUVEIA, 1985, p. 38-39). A partir do estudo dessas três experiências, a autora reconhece que as políticas de preservação compreendem diferentes possibilidades de funcionamento, articuladas em torno de uma mesma ideia:

“Ao mesmo tempo que [a política de preservação] promove um consenso em torno da ideia de preservação como uma necessidade nacional e uma tarefa que não pode ser adiada, promove uma ampla discussão sobre a seleção dos objetos a serem contemplados, a forma da eleição e o conteúdo substantivo dos critérios que vão nortear sua implementação” (GOUVEIA, 1985, p. 39).

O segundo texto de Miceli (1985b) para este livro, por sua vez, foca especificamente na experiência dos Estados Unidos para o financiamento das artes. Naquele momento, a filantropia privada representava mais que 80% dos recursos destinados a atividades culturais, dentre os quais quase a metade tinha como origem contribuições individuais; legados e heranças eram responsáveis por quase um terço dos recursos privados, semelhante à soma daqueles destinados por fundações e corporações. Já as despesas ou gastos públicos corresponderiam aos recursos restantes, sendo que mais da metade vinha especificamente de subvenções federais; recursos subnacionais, como os conselhos de arte estaduais e os governos e agências locais, somariam quase um quarto do financiamento público destinado a estas atividades, montante ligeiramente superior ao destinado pela rede pública de rádio e televisão.

Embora fosse identificada a expansão dos gastos públicos, o que mais chama a atenção do autor é a predominância do financiamento privado – que não inclui os investimentos das produções artísticas relacionadas à indústria cultural daquele país (MICELI, 1985b). A

partir desses dados, são investigadas características históricas e institucionais do apoio às artes nos Estados Unidos. Este assunto também é retomado nas pesquisas sobre políticas culturais em perspectiva comparada produzidos posteriormente no Brasil, como veremos a seguir. Interessante notar, no entanto, que o trabalho de Miceli e Gouveia (1985) não conta com um texto final que articule os três trabalhos reunidos ou que sinalize de maneira mais clara novos caminhos necessários para esses estudos.

De acordo com Durand (2000), a segunda iniciativa similar seria a publicação organizada por Moisés e Botelho (1997). Mais de dez anos após o lançamento do estudo de Miceli e Gouveia (1985), este livro nasce de iniciativa do Ministério da Cultura e com o objetivo de comparar a então recém-implementada política de financiamento à cultura do Governo Federal, baseada em incentivos fiscais e em recursos a fundo perdido, com as experiências de outros países. Estes recursos eram destinados para aquelas atividades culturais que não encontrariam apoio no mercado, como as relacionadas ao patrimônio histórico, por exemplo. Naquele mesmo ano de 1997, porém, havia sido criada a possibilidade de os apoiadores deduzirem no imposto de renda devido até 100% dos recursos destinados a ações culturais; o que representaria maior disponibilidade de recursos para o tema.

A partir da constatação de que o Brasil havia vivenciado seus períodos de maiores investimentos governamentais no tema da cultura durante regimes autoritários – ou seja, durante o governo Vargas e o regime militar -, a questão a ser enfrentada era a de construir um sistema de financiamento público à cultura em “*condições democráticas*” (MOISÉS, 1997, p. 16) e adequado à diversidade cultural do País. Para tanto, convidados participaram do *Seminário Internacional sobre os Modelos de Financiamento da Cultura em Perspectiva Comparada* organizado pelo MinC em 1996, o que gerou relatos sobre os casos francês, britânico, português e norte-americano.

No primeiro deles, Kaced (1997) conta que embora o tema de políticas culturais²⁶ na França tenha se tornado bastante conhecido a partir da criação do Ministério de Assuntos Culturais em 1959, a questão do mecenato privado – ou seja, a criação de mecanismo alternativo à subvenção pública ou à própria subsistência das organizações culturais – surge apenas no final da década de 1970. E é recebido com desconfiança:

²⁶ O termo políticas culturais é utilizado nesta literatura como referência às ações governamentais desenvolvidas para o tema da cultura, em vez de políticas públicas, políticas públicas de cultura ou políticas públicas culturais. Por esse motivo, decidimos por reproduzir o termo conforme utilizado pelos autores nesta revisão de literatura.

“Por um lado, a comunidade artística via nele a vontade de controle do grande capital sobre as obras de arte e do espírito e, por outro, os políticos se perguntavam quem eram esses diretores de empresas que pretendiam se interessar por arte e cultura, invadindo assim prerrogativas próprias do Estado” (KACED, 1997, p. 52).

Progressivamente, entretanto, a alternativa dos incentivos fiscais para o mecenato privado passa a ser vista como legítima. O mecanismo passou a ser utilizado em casos de doações a organizações culturais – governamentais ou sem fins lucrativos, de aquisição de obras de arte e de manutenção de monumentos históricos.

A tensão com que foi recebida a possibilidade de outras formas de financiamento às artes na França conforme descrito por Kaced (1997) contrasta com a experiência do Reino Unido, relatada por Tod (1997). A primeira diferença teria raiz histórica: se em países como França e Alemanha haveria tradição de apoio real – e, portanto, governamental – nesta área, na Grã-Bretanha isso teria sido interrompido ainda no século XVII, com a Revolução Puritana (TOD, 1997, p. 58). Esta situação seria responsável por influenciar o sistema colocado em prática pelos governos democráticos que se seguiram naquela nação, onde a primeira grande mudança ocorre apenas no início do século XX, com a criação da BBC (*British Broadcasting Company*) em 1927 e do Conselho Britânico, em 1934, *“com a função de promover as relações culturais entre a Grã-Bretanha e outros países”* (TOD, 1997, p. 58-59)²⁷. O Conselho de Artes da Grã-Bretanha (*Arts Council*), criado em 1946, é a estrutura mais característica do modo britânico de financiamento às artes e seu funcionamento reflete esse contexto particular:

“O governo insistiu que o Conselho de Artes funcionasse sob o princípio da ‘administração à distância’, no qual ele estabelecia as verbas e a estrutura legal, e o Conselho ficava responsável pelos padrões profissionais e pela seleção dos artistas e companhias a serem apoiadas. Tais medidas tinham por objetivo separar a cultura das influências políticas e ideológicas, entregando tarefas-chave a organismos públicos independentes do governo e competentes para realiza-las” (TOD, 1997, p. 59).

A segunda grande diferença entre a experiência do Reino Unido e da França, portanto, diz respeito à separação entre as ações culturais e influências políticas ou ideológicas que estariam presentes em ações implementadas diretamente por governos. No caso francês, a resistência seria justamente em relação à tomada de decisões públicas sobre o assunto para

²⁷ É preciso lembrar, entretanto, que as autoridades locais já haviam passado a criar equipamentos culturais como museus e bibliotecas, a partir de 1840 (TOD, 1997, p. 58).

além da esfera governamental, representada pela criação de mecanismo de financiamento alternativo ao estatal. A ação governamental britânica, dessa maneira, não apresentaria planos ou políticas que devessem ser implementadas pelo Estado até a última década do século XX; somente a disponibilização e distribuição de recursos a serem acessados pelas ações culturais mediante critérios estabelecidos pelo governo e pelos interessados em atuar nos temas de arte e cultura:

“O governo do Reino Unido não assumiu qualquer política para as artes até 1965, quando foi criado pela primeira vez um Ministério para as Artes, com estatuto inferior aos demais ministérios (junior Minister). O Estado raramente legisla em favor da cultura na Inglaterra e no País de Gales (...). Só em 1992 é que foi criado um departamento chefiado por um Ministro de Gabinete, o Departamento do Patrimônio Nacional (Department of National Heritage – DNH) – para supervisionar a política pública, função normalmente delegada a um ministério da cultura central” (TOD, 1997, p. 60).

O *Department of National Heritage* (DNH) - que pode ser entendido como Departamento do Patrimônio Nacional - é quem passou a financiar os diversos Conselhos de Artes britânicos (da Inglaterra, do País de Gales e da Escócia), criados a partir de 1994. Com isso, foram disponibilizados recursos para instituições como museus e galerias nacionais mediante a celebração de convênios com esses “*organismos públicos executivos*” (TOD, 1997, p. 61). Ainda assim, as autoridades locais destinaram cerca de 20% a mais de recursos para o setor do que o próprio DNH no período de 1995/1996 (TOD, 1997), tornando clara sua relevância para as dinâmicas culturais no Reino Unido. Neste país, os governos subnacionais atuam para além do financiamento, como “*agências de desenvolvimento, promotoras, fornecedoras e gerentes de espaços e equipamentos culturais, além de também encomendarem trabalhos de caráter inovador*” (TOD, 1997, p. 70).

Além do contexto histórico particular que não previa intervenção do Estado para o tema das artes, da ação governamental centrada no financiamento e do papel protagonista desempenhado pelos governos locais, é possível identificar ao menos três outras características do caso britânico a partir da leitura de Tod (1997). Uma delas é o financiamento do próprio DNH, que se dá a partir de uma combinação de recursos diretos e outros oriundos de parte do que é arrecadado pela Loteria Nacional. Além disso, destaca-se a capacidade de seus museus e galerias se autossustentarem: as receitas próprias correspondem a pouco menos que a metade do total arrecadado pelos beneficiários do

Conselho de Artes da Inglaterra e do Comitê de Artes Regional para o período 1995/1996, enquanto os recursos disponibilizados pelo Estado somam pouco mais que um terço para o mesmo contexto e período (TOD, 1997, p. 62-63). Finalmente, o caráter desigual da distribuição dos investimentos privados também chama atenção: quase metade desses recursos ficou concentrada em Londres em 1995, sendo que pouco mais de um terço foi destinado a música e ópera, mais que o dobro dos 15% voltados para teatro e dança, que aparecem em segundo lugar na lista de categorias que mais receberam recursos (TOD, 1997, p. 72).

É justamente sobre esta questão do apoio privado às artes e à cultura que Lima dos Santos (1997) centra sua apresentação do caso português²⁸. Ali, estaria em funcionamento desde 1986 a Lei de Mecenato, descrita como o principal mecanismo disponível de financiamento à cultura e revisada em 1993. A partir de uma pesquisa de opinião realizada junto a empresários e agentes culturais beneficiários dessa lei, a autora identifica duas questões específicas no debate local sobre ações governamentais para cultura: o debate em torno do financiamento público e/ou privado e as relações entre economia e cultura (LIMA DOS SANTOS, 1997).

Tanto empresários como agentes culturais valorizariam a presença simultânea de financiamento governamental e privado em Portugal, ainda que de formas controversas. Para os empresários, por exemplo, haveria receio quanto à presença do Estado na área da cultura, enxergando certa interferência quanto às suas prioridades, sem contar o que é referido como sua “ineficiência burocrática” e sua baixa capacidade de mediar interesses dos financiadores privados e dos projetos que buscam apoio. Já os agentes culturais teriam sido claros: preferem a condução das políticas públicas de cultura por parte do Estado, ao qual estaria subordinado o setor privado. Para eles, a possibilidade simultânea de financiamento

²⁸ Se no caso francês havia claramente a referência a um ministério – o dos Assuntos Culturais – como lugar do tema da cultura dentro do governo nacional e no caso britânico, a referência ao DNH como este lugar, em Portugal não está evidente, nesta publicação, se haveria um ministério próprio. Embora seja possível encontrar referências a um Ministério da Cultura português, o próprio texto se desenvolve remetendo à sigla SEC, a qual não conta com explicação. Nesse sentido, parece ter acontecido imprecisão quanto ao órgão português responsável pelo tema da cultura, que pode ser, em acordo com esta abreviação, Secretaria de Estado da Cultura. Em visita à página do governo português (Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/secretario-de-estado-da-cultura.aspx> - acesso em 08/03/2013), este é o nome do órgão atualmente existente e vinculado diretamente ao Primeiro-Ministro, configuração que pode ter se alterado entre 1997 e 2013.

público e privado significaria maior independência para a produção cultural no país (LIMA DOS SANTOS, 1997, p. 78).

Outra diferença diz respeito à adesão à Lei de Mecenato. Embora ambos os grupos sinalizem apoio a este mecanismo, os empresários enxergariam como principal aspecto positivo não o benefício fiscal em si, mas a presença do governo como um “aval consagratório” ao apoio, ou seja, por dotar o investimento privado de um valor simbólico que passa a ser associado à empresa. Este mesmo fator gera reservas entre os agentes culturais, entretanto, uma vez que traria como risco a dependência das produções culturais portuguesas a este mecanismo (LIMA DOS SANTOS, 1997, p. 79-80).

O fator simbólico reaparece em outra questão específica ao caso português: as relações entre economia e cultura. Ele seria responsável por retornos econômicos importantes na visão dos empresários, ou seja, como mais um atrativo para o desenvolvimento de seus negócios (LIMA DOS SANTOS, 1997, p. 80-81). Já para os agentes culturais, as produções artísticas consideradas mais inovadoras poderiam ser desvalorizadas justamente em função desse entrelaçamento com as marcas das empresas com fins lucrativos, conforme prevê a Lei de Mecenato. Ainda assim, a pesquisa identifica ressalva entre esses agentes: também haveria a possibilidade de interesse por parte dos empresários mesmo nesse tipo de produção artística. Seja porque essas situações representam oportunidades singulares para a associação de marcas que condizem com a obra; ou mesmo porque “*apresentar convincentemente os seus projetos (...) ou [ter] a sorte de estar na moda*” (LIMA DOS SANTOS, 1997, p. 81) também são fatores levados em consideração. Outra percepção observada é a de que a promoção desses projetos, vistos como menos atraentes ao *marketing* das empresas com fins lucrativos, seria responsabilidade do financiamento público, por meio de outras ações que podem ser desenvolvidas pelos governos para além do mecanismo de mecenato (LIMA DOS SANTOS, 1997).

O efeito do financiamento privado em Portugal, no entanto, lembra a crítica já elaborada por Tod (1997) sobre o caso britânico: ocorre a concentração de recursos em certas regiões do país. Os dados referentes ao ano de 1994 apontam que quase três quartos dos recursos ficaram para Lisboa/Vale do Tejo/Península de Setúbal, região que concentra também 80% dos proponentes de todo o país (LIMA DOS SANTOS, 1997, p. 83). Também foi identificada a concentração de recursos em certas linguagens artísticas, desta vez com preferência para as artes plásticas, que obtiveram quase a metade do total de recursos

disponibilizados pelo mecanismo, enquanto apenas pouco mais que 10% dos projetos propunham apoio a essa linguagem (LIMA DOS SANTOS, 1997).

O último caso discutido na publicação de Moisés e Botelho (1997) é o breve relato sobre a experiência dos Estados Unidos. Cookwhite (1997) descreve uma tradição de não-intervenção na área das artes por parte do governo naquele país, sugerindo diálogo com a experiência britânica. Situação que se transforma apenas na segunda metade do século XX, quando é criada a *National Endowment for the Arts* (NEA). Mais uma vez, o objetivo desta agência seria financiar a produção artística e instituições culturais. Como efeito, o autor destaca dois movimentos distintos: por um lado, estados e governos locais também passaram a criar seus conselhos de arte e novos mecanismos para financiar o setor; por outro, no âmbito nacional, grupos políticos conservadores contestaram a ação da NEA sob o discurso “*nada temos contra as artes, ou mesmo contra o que os artistas representam, só achamos que o dinheiro de quem paga imposto não deve ser usado para financiar porcaria*” (COOKWHITE, 1997, p. 92), em reação a certos conteúdos propostos por produções artísticas mantidas com recursos da NEA. E se este tipo de apoio por parte do Estado é descrito como relativamente recente, o privado tampouco teria larga tradição naquele país:

“Na verdade, o apoio às artes só se efetivou no século XIX, quando famílias poderosas (...) começaram a ganhar mais dinheiro do que podiam gastar ou investir. Acharam então que podiam alcançar respeitabilidade, status social e, talvez, até o perdão de alguma culpa, financiando as artes, os artistas e a criação de instituições artísticas, museus ou a construção de salas para concertos” (COOKWHITE, 1997, p. 90).

A possibilidade de dedução de parte do imposto de renda devido por meio da destinação de recursos a instituições culturais teria desempenhado importante papel no incentivo a essas ações, além de gerar novas organizações voltadas para a promoção da cultura, observado “[n]a criação de fundações de interesse público feitas pelas grandes corporações e pelas famílias mais ricas” (COOKWHITE, 1997, p. 91). Além desses mecanismos, o autor destaca ainda duas outras fontes de financiamento às artes nos Estados Unidos: a destinação de parte dos *royalties* dos direitos autorais e a criação de novos pequenos impostos em nível subnacional (COOKWHITE, 1997).

Em análise apresentada como fechamento das experiências apresentadas na publicação, Botelho (1997) destaca outros fatores sobre o caso norte-americano, utilizando-o como

referência central para sua reflexão. Em primeiro lugar, o papel fundamental das formações históricas para a compreensão das experiências de cada país; elas permitiriam compreender por que a experiência francesa, por exemplo, seria tão fortemente marcada pela intervenção estatal, assim como o distanciamento dos governos no caso dos Estados Unidos. Neste país, o investimento total em cultura no ano de 1994 teria sido de US\$ 9 bilhões, sendo US\$ 2,5 bilhões oriundos do governo, US\$ 2,4 bilhões das empresas com fins lucrativos e US\$ 4,1 bilhões de pessoas físicas, compondo um quadro bastante particular, que para a autora, só poderia ser compreendido a partir dessa perspectiva histórica (BOTELHO, 1997, p. 97).

Como conclusão do debate sobre financiamento da cultura, Botelho (1997) propõe que a diversidade de fontes de recursos - públicas ou privadas - e de mecanismos - incentivos fiscais, impostos, patrocínios, doações - é benéfica para o apoio às artes. Mesmo nos Estados Unidos, país reconhecido pelos investimentos privados, os recursos públicos seriam significativos quando somados os recursos da NEA com o dos governos subnacionais que criaram mecanismos próprios a partir da indução presente na lei de criação da própria NEA: mais de US\$ 1 bilhão em 1989. Além disso, a experiência desse país sugeriria novidades ao debate sobre o financiamento, para além das duas posições que frequentemente se polarizam entre a defesa do protagonismo dos setores público ou privado. Nela, chama atenção o papel que pode ser desempenhado também pela sociedade civil no apoio às artes, e não apenas pelas grandes corporações e pelo Estado (BOTELHO, 1997). Dessa maneira, seriam relevantes a este debate não apenas os mecanismos de financiamento às artes e à cultura em si, ou como eles são construídos e com quais setores dialogam; mas também os objetivos das políticas públicas culturais que orientam seu funcionamento.

O trabalho de Durand (2000), publicado como Relatório de Pesquisa desenvolvido na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, traz como importante contribuição justamente a dimensão analítica quanto aos objetivos a que se propõem as ações governamentais para o tema da cultura, além de avançar no desenvolvimento da perspectiva comparada produzida no Brasil. É preciso destacar que o autor reconhece e dialoga também com a literatura examinada até aqui, ao longo deste capítulo.

Exemplo de sua abordagem analítica é a leitura em perspectiva histórica quanto às diferentes propostas de políticas públicas de cultura conforme apresentado por Volkerling

(1996). Este autor identificaria quatro fases, independentemente dos países. A primeira seria a da “fundação”, marcada pelo objetivo de democratização do acesso à cultura, entendida como a produção considerada “erudita” ou “alta cultura”, a qual deveria ser compartilhada e aberta a toda a sociedade e para além das elites. Ela corresponderia ao período 1945-1965, o qual coincide com o momento de criação do Ministério de Assuntos Culturais na França, a NEA nos EUA e o Conselho de Artes no Reino Unido, conforme os demais relatos citados até aqui. A segunda fase seria conhecida pela “profissionalização”, entre 1965 e 1985. Nesse período, teria ocorrido o reconhecimento da pluralidade de sentidos associados à palavra *cultura* a partir de ações desenvolvidas pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) sob a perspectiva do multiculturalismo e de ações governamentais em favor dos diferentes tipos de produções; dinâmica acompanhada pelo processo de profissionalização dos agentes culturais. A terceira fase seria a da “reação”, entre 1985 e 1990, quando a produção cultural seria absorvida como mais uma prática de mercado, com consumidores, estratégias de venda das ações promovidas, prestação de contas e resultados planejados a alcançar. Estas seriam consequências de sua aproximação com a iniciativa privada. Finalmente, a última seria a fase da “incorporação”, quando as políticas culturais passariam a atender o objetivo de espetacularização do que seria o característico do nacional ou do popular (VOLKERLING *apud* DURAND, 2000, p. 53-56). O quadro abaixo procura sistematizar esta leitura:

**QUADRO 12 – FASES DAS POLÍTICAS CULTURAIS ENTRE 1946-1995
PROPOSTAS POR VOLKERLING APUD DURAND (2000)**

	FASE	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1	<i>Fundação</i>	1945-1965	<i>democratização do acesso à cultura</i> <i>foco na promoção da "cultura erudita"</i>
2	<i>Profissionalização</i>	1965-1985	<i>fomento ao multiculturalismo</i> <i>profissionalização dos agentes culturais</i>
3	<i>Reação</i>	1985-1990	<i>aproximação da iniciativa privada</i> <i>produção cultural como prática de mercado</i>
4	<i>Incorporação</i>	1990-1995	<i>espetacularização da produção cultural</i> <i>cultura como instrumento de promoção do "nacional" e do "popular"</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de Volkerling *apud* Durand (2000).

Os trabalhos de Bennett (1995), Urfalino (1989) e Moulinier (1999), que, assim como Volkerling (1996), dão suporte à análise de Durand (2000), apontam para os receios da então recente aproximação entre políticas públicas culturais, produção cultural e iniciativa privada. Essa literatura alerta para a instrumentalização da cultura para outros discursos econômicos, tais como geração de emprego, atração de investimentos por meio de turismo, ou mesmo como disparadora de processos iniciais das políticas de “revitalização” urbana. Outro fator que esses autores destacam é a diminuição dos gastos governamentais no tema.

Esse debate refletiria um impasse normativo sobre o papel que o Estado deve desempenhar no tema da cultura, em meio ao que o autor identifica como o paradoxo de que “*o governo não pode escolher, nem julgar, nem deixar isso ao povo*” (DURAND, 2000, p. 60). Daí viria a necessidade de aprofundar abordagens analíticas, em vez de descritivas, nos estudos das ações governamentais para cultura. Essa se torna a grande contribuição deste trabalho em relação aos demais apresentados até aqui.

Resultados de pesquisas sobre o caso dos Estados Unidos são citados com especial atenção e quatro aspectos são destacados por auxiliar na compreensão desta experiência. O primeiro deles, diz respeito aos fatores históricos, sugeridos mais uma vez como fundamentais para a compreensão da experiência de um país. No caso dos EUA, para além da atenção ao contexto de criação da NEA e de seus objetivos, outras três circunstâncias são destacadas:

“Primeira, o fato de os Estados Unidos terem um governo central fraco (comparativamente aos da América Latina); não terem uma instituição canalizando os esforços caritativos, como acontece com a Igreja Católica na América do Sul; e terem um vasto conglomerado de comunidades de imigrantes que precisaram construir seu padrão interno de solidariedade para se estabelecer e subir na escala social” (DURAND, 2000, p. 75).

Esse contexto apontaria para a segunda característica desta experiência: o papel que a filantropia cumpriria naquele país em geral e, especificamente, também na área cultural. Como consequência, o autor observa o surgimento de situação bastante particular quanto às doações às artes: seriam em sua maioria realizadas por casais e não por indivíduos, como é o caso em outros setores; permeadas por maior envolvimento de seus doadores com a gestão das organizações beneficiadas; promotoras do “*sentimento de pertencer à elite em seu todo, e não a um segmento étnico, religioso ou de origem nacional*” (DURAND, 2000, p. 77). O impacto disso é bastante evidente no financiamento das

organizações culturais norte-americanas: 60% de seus recursos teriam origem na própria atividade da organização, 30% a partir de contribuintes individuais, 3% de pessoas jurídicas, 3% de fundações privadas e 5% dos diferentes níveis de governo (SCHUSTER *apud* DURAND, 2000, p. 78), aproximadamente.

Essa particularidade é diversas vezes destacada como sinônimo de pouca intervenção do Estado no tema da cultura nesse país. Durand (2000) indica, inclusive, que seria possível identificar orgulho dessa característica, compreendida como um dos fundamentos desta experiência; ao lado do debate promovido pela UNESCO em defesa da cultura como fator de desenvolvimento e sua crítica ao risco imposto pela indústria cultural norte-americana a outros países; e do desenvolvimento dos estudos culturais, responsáveis por estabelecer o multiculturalismo como valor, pelo menos no contexto acadêmico (DURAND, 2000, p. 80). Esses fatores, em conjunto, formam o terceiro aspecto destacado pelo autor; além disso, seriam responsáveis por transformar a visão sobre o papel do artista nos EUA:

“A ideia do artista solitário, envolvido na criação de algo superior à cultura de massa – noção tão presente e tão central na inspiração das políticas culturais da era Kennedy – cedeu lugar, trinta e cinco anos depois, a uma visão que glorifica o artista envolvido em sua comunidade, fiel à sua identidade grupal, e [que] entende a produção cultural como algo que envolve uma imensa rede” (DURAND, 2000, p. 80).

Dentre as preocupações mais recentes à época da realização da pesquisa no ambiente cultural norte-americano, finalmente, estariam (a) a sustentabilidade das organizações que atuam na área e (b) também do próprio setor, além da capacidade de (c) prestar contas sobre os financiamentos captados e (d) de identificar claramente os resultados obtidos (DURAND, 2000, p. 84-85). A conclusão deste estudo do caso norte-americano, portanto, assemelha-se à análise realizada por outros pesquisadores do tema, já citados anteriormente: estaria em curso uma aproximação do tema da cultura com a linguagem, os valores e a lógica de mercado.

Apesar de o autor dedicar maior precisão à análise da experiência dos Estados Unidos, é importante reconhecer o avanço em relação ao estudo das experiências de países da Europa Ocidental. Mencionando a publicação de Boorsma, van Hemel e van der Wielen (1998), produto de estudo sobre políticas públicas culturais em 23 países europeus – incluindo França e Reino Unido, Durand (2000) encontra a proliferação do que são considerados diferentes tipos de privatização na área da cultura em processos entendidos como redução

da ação promovida pelo Estado. Boorsma (1998), inclusive, propõe uma tipologia para os casos mais comuns de práticas de privatização na cultura, cujos títulos, em inglês, são: (1) *Divestiture: Management-Buy-In or Management-Buyout*; (2) *Free Transfer of Property Rights*; (3) *Transformation of a State Organization into a more Independent Organization*; (4) *Agency Model*; (5) *Contracting Out*; (6) *Use of Volunteers*; (7) *Private Funding*.

O primeiro caso diz respeito à venda de uma organização estatal, inclusive com transferência de propriedade para a iniciativa privada. Esta pode ser representada tanto pelos então responsáveis pela gestão dessas organizações, traduzindo-se na situação de *management-buyout*, como por outras organizações e gestores, para o caso de *management-buy-in*. São citadas como exemplos as privatizações de editoras, gravadoras ou televisões a cabo, ou seja, organizações cujos produtos têm forte apelo de mercado. Nessas situações, o Estado fica responsável por criar regulações para o funcionamento das organizações após o processo de privatização e pode optar por subsidiar parcialmente as novas organizações, no caso daquelas cujos produtos ou serviços culturais não apresentem essa mesma facilidade para a venda, como alguns teatros. Os recursos provenientes dessas vendas podem ser inclusive reutilizados dentro do próprio setor cultural (BOORSMA, 1998, p. 31). Situação diferente do segundo tipo proposto, quando ocorre a venda dos direitos de propriedade da organização para a iniciativa privada, deixando de existir qualquer tipo de interferência por parte do Estado (BOORSMA, 1998, p. 31).

A terceira categoria faz referência à transformação de uma organização estatal em outra considerada mais independente para o desenvolvimento de funções como a manutenção de acervos, produção de exposições, auditoria, contratação de pessoal e planejamento; o processo de tomada de decisão, entretanto, permanece compartilhado com o Estado e o financiamento também é parcialmente estatal. Nesses casos, não ocorre transferência de propriedade, que permanece com o Estado. As organizações mais independentes podem ser de três tipos: sociedades anônimas para situações em que o produto compete no mercado com fins lucrativos – no caso de editoras, por exemplo; organizações que permanecem com o estatuto de estatais; ou ainda, organizações sem fins lucrativos - como associações ou fundações (BOORSMA, 1998, p. 31-32).

Uma quarta possibilidade seria o modelo de agência. Aqui a opção é dar poderes mais discricionários dentro do próprio Estado. Com isso, não há transferência de propriedade e tampouco os funcionários deixam de ser vinculados aos governos. Por outro lado, em casos

observados principalmente em contexto local, como museus ou teatros municipais, essas organizações ganham maior autonomia como orçamento próprio e responsabilidade específica para a contratação e desligamento de seus trabalhadores (BOORSMA, 1998, p. 32).

A transferência do desempenho de algumas ações específicas para a iniciativa privada mediante contrato celebrado com o Estado no qual são estabelecidos critérios como preço, qualidade do serviço ou resultados esperados seriam o quinto caso de privatização encontrado com frequência em países europeus. Nesses casos, essas atividades passam a ser desempenhadas por trabalhadores de organizações privadas, como nos casos dos serviços de limpeza, segurança, manutenção ou mesmo, em alguns casos, de auditoria (BOORSMA, 1998, p. 32-33); que podem ser entendidos, portanto, como terceirizações. O autor destaca a experiência britânica, porém, em que serviços culturais especializados, como o departamento de catalogação de bibliotecas, também foram objetos dessa dinâmica (BOORSMA, 1998, p. 33).

O sexto caso prevê o uso de voluntários tanto para a manutenção e limpeza como para serviços de guias ou de informações gerais. A expectativa seria que, em momentos de cortes orçamentários, os equipamentos culturais passem a contar mais com esses voluntários, cujo engajamento na área cultural é reconhecido, embora sem dados disponíveis que possam comprová-los (BOORSMA, 1998, p. 33).

Por fim, um último tipo frequente de privatização seria encontrado no financiamento privado das organizações culturais, como museus, orquestras ou mesmo festivais. Utilizada em contextos de restrição dos gastos do Estado no setor, sugere a iniciativa privada como interessante alternativa para financiar suas ações e projetos. O autor alerta que essa possibilidade, apesar de ter provável sucesso em alguns tipos de organizações, em outras, provoca a redução dos recursos governamentais jamais compensados (BOORSMA, 1998, p. 33).

**QUADRO 13 – TIPOS DE PRIVATIZAÇÃO NA ÁREA DA CULTURA
CONFORME BOORSMA (1998)**

	TIPOS DE PRIVATIZAÇÃO PROPOSTA EM INGLÊS POR BOORSMA (1998)	TIPOS DE PRIVATIZAÇÃO EM PROPOSTA DE TRADUÇÃO PARA O PORTUGUÊS	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
1	<i>Divestiture: Management-Buy-In or Management-Buyout</i>	<i>Venda dos direitos de propriedade com regulação estatal: novos gestores privados ou transformação dos antigos gestores públicos em gestores privados</i>	<i>Transfêrencia dos direitos de propriedade para a iniciativa privada</i> <i>Estado permanece responsável pela regulação</i> <i>Voltado para situações em que o produto cultural tem apelo de mercado</i>
2	<i>Free Transfer of Property Rights</i>	<i>Venda dos direitos de propriedade</i>	<i>Transferência dos direitos de propriedade por meio da simples venda</i>
3	<i>Transformation of a State Organization into a more Independent Organization</i>	<i>Transformação de uma organização estatal em outra organização mais independente</i>	<i>Não há transferência de propriedade</i> <i>Maior autonomia para as funções de manutenção de acervos, produção de exposições, auditoria, contratação de pessoal e planejamento</i> <i>Funcionários podem ou não permanecer vinculados ao Estado</i> <i>Tomada de decisão compartilhada com Estado</i> <i>Financiamento é parcialmente estatal</i>
4	<i>Agency Model</i>	<i>Modelo de Agência</i>	<i>Não há transferência de propriedade</i> <i>Maior autonomia por meio de orçamentos próprio e responsabilidade específica para a contratação de pessoal</i> <i>Funcionários permanecem vinculados ao Estado</i>
5	<i>Contracting Out</i>	<i>Terceirização</i>	<i>Compra de determinados serviços da iniciativa privada mediante contratação</i> <i>Podem ser aplicados para os serviços de limpeza, segurança, manutenção ou serviços culturais especializados</i>
6	<i>Use of Volunteers</i>	<i>Uso de voluntários</i>	<i>Alternativa a contextos de corte de gastos por parte dos governos</i> <i>Aproveita o engajamento de voluntários na área cultural para serviços específicos, como limpeza, manutenção, guias ou informações gerais</i>
7	<i>Private Funding</i>	<i>Financiamento Privado</i>	<i>Alternativa a contextos de corte de gastos por parte dos governos</i> <i>Viável apenas para alguns setores da área cultural que tenham maior capacidade de atrair recursos privados</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de Boorsma (1998).

A tipologia de Boorsma (1998), reunida no Quadro 13, traz ao menos duas grandes contribuições. Em primeiro lugar, permite a construção de diálogo com as análises de outros autores citados por Durand (2000), os quais apontavam para a crescente aproximação do tema da cultura com a lógica de mercado ao longo das décadas de 1980 e 1990 em processo visto com receios e críticas. Se Durand (2000) demonstra essa característica em detalhes para o caso dos EUA, também é possível observar, nos estudos aos quais Boorsma (1998) faz referência, que essa dinâmica se faz presente para os países

européus . Além disso, é possível identificar a diversidade de práticas que emergem nesse contexto. Uma vez que os conceitos, em língua inglesa, utilizam expressões que não têm tradução exata para o português, o Quadro 13 propõe traduções dos títulos das categorias e resume as características de cada tipo de privatização apresentado por Boorsma (1998), cuja referência é encontrada no trabalho de Durand (2000).

O livro organizado por Rubim e Bayardo (2008), por fim, conclui esse panorama dos estudos comparados sobre ações governamentais no tema da cultura. *Políticas Culturais na Íbero-América* apresenta duas grandes contribuições: por um lado, a sequência à produção destes trabalhos – ainda poucos, conforme indicava Durand (2000); por outro, o debate, centrado até então nas iniciativas norte-americanas e de países europeus, agora passa a incluir as experiências latino-americanas. Para os fins desta tese, optamos por examinar especialmente a primeira destas contribuições, ou seja, a atualização das pesquisas de perspectiva comparada possível a partir dos relatos sobre as experiências de Portugal e Espanha. Esta escolha permite construir um olhar para contextos similares durante um maior período de tempo, tornando mais clara suas transformações. Exemplo é a maneira pela qual se apresenta a autora Lima dos Santos no trabalho organizado por Moisés e Botelho (1997) e no de Rubim e Bayardo (2008): no primeiro, era indicada como convidada pelo então ministro da Cultura de Portugal para organizar um então recém-criado Observatório das Atividades Culturais, em Lisboa; na segunda, dez anos mais tarde, ela aparece justamente como presidente deste observatório.

Sua análise das políticas públicas culturais naquele país envolve cinco questões principais. A primeira delas diz respeito ao panorama histórico das políticas públicas de cultura ali desenvolvidas, principalmente a partir do século XX. De acordo com a autora, as ações governamentais para o tema da cultura se iniciam no período correspondente ao regime salazarista, entre 1926 até 1974. Seriam caracterizadas pelo uso da cultura como objeto de propaganda do regime, pela promoção da censura e pelo seu direcionamento à área da educação por meio de três organizações estatais específicas - o Secretariado Nacional de Informação e Cultura Popular, a Direção dos Serviços de Censura e a Junta de Educação Nacional (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 292). A Revolução dos Cravos, em 1974, inicia o período de governos provisórios, durante os quais a censura é abolida e o viés que se instala é o de acesso à cultura, ainda que fosse utilizada também como instrumento de propaganda política (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 293). A criação da Secretaria de

Estado da Cultura vinculada diretamente ao Primeiro-Ministro em 1976 finalmente faria da cultura um tema com maior autonomia dentro do governo português (LIMA DOS SANTOS, 2008).

A segunda questão analisada pela autora diz respeito justamente ao exame das principais instituições por meio das quais essas políticas públicas culturais são colocadas em ação. Lima dos Santos (2008) identifica três fases no período entre 1976 e a publicação do artigo, cada uma correspondendo a uma década e sempre apresentadas em função das coalizões políticas que governavam o país. A primeira delas, 1976-1985, teria como característica a formação de coalizão bastante ampla de governo, envolvendo correntes de esquerda, centro e direita. Com isso, os objetivos dessas políticas são considerados como um consenso mínimo possível de ser construído à época. As ações desenvolvidas foram, principalmente, de preservação do patrimônio e de democratização da cultura – esta última oscilando entre dois vieses: de promoção da própria identidade nacional, e outro de promoção de cidadania (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 293-294). A segunda fase, entre 1985-1995, por sua vez, seria marcada por governos de centro. Por isso, para além das ações ligadas à questão do patrimônio, as atenções teriam se voltado para a defesa e promoção da língua e cultura portuguesa internacionalmente, aliadas a ações de mecenato – cuja primeira lei é instituída em 1986 - e de aproximação à iniciativa privada por meio da abertura da televisão (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 294-295). Finalmente, entre 1995 e 2005, alternaram-se dois governos socialistas e outros dois de centro e direita. As iniciativas passam a ser contextualizadas em função da ideia de transversalidade presente em propostas de políticas públicas culturais em diferentes países europeus. Essa concepção influencia também Portugal, com diferentes graus de intensidade conforme a proposta e conforme o governo (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 296). São destacados, neste período, a criação do Ministério da Cultura em 1995 - que assim permanece até 2006 -, reservando ao tema maiores orçamentos e capacidade institucional, e os objetivos de profissionalização do setor cultural e de formação de redes como meio para busca por novos recursos (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 296).

Esta perspectiva de transversalidade na área da cultura, atribuída como marca deste último período, traria como consequência a formação de novos arranjos cooperativos para implementação de ações, seja dentro do próprio Estado – entre governo central e governos locais - ou entre organizações públicas, privadas e as sem fins lucrativos. Assim, uma das

principais figuras institucionais que emerge é a das fundações, responsável por organizar museus, orquestras e centros culturais em território português com objetivos de difusão cultural e valorização do patrimônio, em combinação de recursos públicos, privados e receitas próprias (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 298-300). Outra forma de cooperação desenvolvida no período foi a construção de redes de equipamentos culturais – como museus e bibliotecas – com o objetivo de promover a “*qualificação dos equipamentos respectivos, a diversificação de serviços para o público e a formação profissional de técnicos*” (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 301). A aproximação a serviços culturais oferecidos por pequenas empresas privadas as quais, com maior flexibilidade para a contratação de pessoal, passam a atuar associadas a equipamentos culturais locais, também é visto como consequência dessa abordagem transversal para o tema (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 301-302). Estas ações encontram amparo legal em regulamentações desenvolvidas, em sua maioria, nesse período mais recente; trata-se da terceira questão identificada pela autora: a apresentação e discussão dos documentos que regulamentam essas políticas. Dentre eles, a institucionalização da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas, em 1987, o Plano Nacional de Leitura, de 2006, a Lei-Quadro dos Museus Portugueses, o Plano Nacional de Educação e Cultura, em 2003, e, finalmente, os avanços quanto às especificidades do regime de trabalho dos profissionais de arte e cultura (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 302-308).

A quarta questão já havia sido tema para a apresentação da autora no seminário promovido pelo Ministério da Cultura em 1996 e, por meio deste trabalho, pode ser atualizada; diz respeito aos modelos de financiamento atualmente em prática no país. Lima dos Santos (2008) discute, desta vez, três possibilidades: além do privado – via mecenato –, o público e o misto. O mecenato segue entendido como uma forma de atrair investimentos privados por meio de incentivos fiscais. As características – e, portanto, as críticas – descritas pela autora em 1998, não parecem ter sido resolvidas nesse período, repetindo-se fatores como a concentração dos recursos em certas localidades e em determinadas áreas artísticas. Assim, esta forma de financiamento apresentaria, com base em dados de 1998 a 2003:

“Pronunciada variação anual do número de projectos apresentados e do respectivo volume de financiamento; proporção minoritária de requerentes que apresentam mais do que um projecto; concentração do investimento em poucos projectos de grandes dimensões; destaque para o domínio das artes do espetáculo; centralização de projectos e mecenas na região metropolitana de Lisboa. (...) São sobretudo algumas grandes

empresas (no sector da banca e dos seguros como é habitual) que apoiam iniciativas na esfera cultural. Entre os que apresentam projectos (...) tendem a avultar entidades do sector associativo. (...) As áreas onde a captação de apoios mecenáticos predomina são, em regra, a música e, embora a distância significativa, as artes plásticas e os projectos multi-áreas” (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 310).

Quanto ao financiamento público, os governos locais seriam os responsáveis pela expansão de investimentos no modo a fundo perdido enquanto o orçamento do governo central, ainda que considerado também em crescimento, atingia menos de 0,5% do orçamento total para o ano de 2007. Dificuldades de financiamento do próprio Estado português em geral, no entanto, teriam acarretado a queda da disponibilidade desses recursos a partir de 2002 (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 308-309). O financiamento misto, por sua vez, envolveria iniciativas estatais, privadas e sem fins lucrativos principalmente para a construção de redes de equipamentos (LIMA DOS SANTOS, 2008, p. 310).

O quadro histórico, institucional e político mais recente das políticas públicas culturais em Portugal, portanto, trariam como frutos ações específicas, voltadas para a proposta de descentralização das iniciativas do governo central para os governos locais e para as redes formadas, trazendo como possibilidade a correção de assimetrias na oferta e nas especificidades da procura por essas políticas públicas. Esta é a quinta e última questão discutida pela autora: uma lista das ações recentes consideradas mais relevantes. Seriam elas a proliferação de atividades de “sensibilização para as artes e formação de público” nos equipamentos culturais – aqui com espaço também para a formação dos profissionais que atuam na área; assim como a aproximação do tema da cultura integrado a outros setores de atuação do Estado, como a educação e as relações exteriores (LIMA DOS SANTOS, 2008). A autora conclui listando como desafios para a ação governamental no tema da cultura em Portugal a capacidade de inovação frente a eventuais contextos de restrição de recursos e, conseqüentemente, a de dar sustentabilidade às ações, tanto no sentido financeiro, como de continuidade ao longo do tempo (LIMA DOS SANTOS, 2008).

O caso espanhol, apresentado por Fernández (2008) na mesma publicação, mais uma vez apresenta uma característica comum a alguns dos estudos comparativos de ações governamentais para cultura discutidos até aqui: a aproximação ao contexto histórico local/nacional como passo metodológico para melhor compreender as ações desenvolvidas no presente:

“Para un cabal conocimiento de las claves que rigen los procesos político culturales consideramos preciso el recurso metodológico al método socio histórico como herramienta auxiliar en la misma medida también en la que la resolución de este tipo de desafíos recomienda el recurso permanente al análisis de la situación actual y al ejercicio de una reflexividad responsable por parte de los actores sociales y políticos implicados” (FERNÁNDEZ, 2008, p. 162).

Para o autor, o alto nível de descentralização seria o traço específico da experiência espanhola. Em busca da origem dessa singularidade, o autor identifica traços específicos da história do país.

Um deles seriam as repetidas aproximações à experiência francesa para ações voltadas para o tema da cultura. A primeira delas remeteria ao século XVIII e a criação de alguns dos primeiros equipamentos culturais do país, como a Biblioteca Nacional e, mais tarde, o Museu do Prado. O chamado “despotismo esclarecido” francês teria influenciado esse processo em função do parentesco entre o rei Felipe V e Luís XIV, de quem era neto (FERNÁNDEZ, 2008, p. 162-163). Já no século XX, seriam sentidos os efeitos da política cultural francesa estabelecida por André Malraux na experiência das “*Casas de la Cultura*” e, em seguida e de maneira mais intensa, as iniciativas de Jack Lang, em que os equipamentos ganham viés sociocultural, já no período de consolidação da democracia espanhola, (FERNÁNDEZ, 2008, p. 163-164).

Outro seriam os dois períodos de regimes ditatoriais no século XX: o primeiro de Primo de Rivera (1923-1930) e o segundo, franquista (1939-1975). A característica principal desses períodos seria a identificação entre centralismo e conservadorismo como reações de “elites tradicionais inseguras” a um período considerado instável, o século XIX, em que a busca pela democracia, após o fim da ocupação napoleônica, é vista como um desafio arriscado (FERNÁNDEZ, 2008, p. 165-166).

Ainda assim, as forças políticas de oposição teriam se organizado paralelamente, nestes períodos, com base em “ideais democráticos e progressistas” (FERNÁNDEZ, 2008, p. 165-166), formando o terceiro traço da experiência espanhola. No período anterior à primeira ditadura, por exemplo, já estariam em ação na Catalunha iniciativas para “*promover la educación profesional y artística, la normalización académica de la lengua, la coordinación de la política de museos y patrimonio así como la creación de academias de las ciencias y las artes*” (FERNÁNDEZ, 2008, p. 167). Já durante a Segunda República, entre 1931 e 1936, as “*misiones pedagógicas*” ganham destaque, cuja iniciativa

traduzia-se em “*deslocar um grupo de artistas, intelectuais e promotores culturais aos lugares mais afastados da geografia espanhola para aproxima-los do alento das artes e da cultura*”²⁹ (FERNÁNDEZ, 2008, p. 169, tradução nossa), aliando a promoção de valores democráticos a ações em diversas linguagens, como teatro, bibliotecas, museus, cinema e música com o objetivo de promover o acesso à cultura (FERNÁNDEZ, 2008, p. 169-170). Tais experiências contrastam com os períodos de ditadura: políticas culturais catalãs e bascas, por exemplo, são interrompidas; um sistema de censura e políticas de controle sobre a produção cultural são instalados com viés centralizador (FERNÁNDEZ, 2008, p. 167-172).

O impacto dessas forças se faria sentir no período democrático que sucede o regime franquista. O autor propõe a caracterização de três governos: González (1982-1996), socialista, marcado pelo aumento dos recursos disponibilizados à cultura, criação de redes de equipamentos culturais, desenvolvimento das bases de política audiovisual, promoção da gratuidade do acesso a museus, descentralização e maior colaboração com as comunidades autônomas, além da criação da formação para gestores culturais, sem, contudo, conseguir construir rede de cooperação capaz de construir política cultural “*simultaneamente espanhola y respetuosa com la diversidad*” (FERNÁNDEZ, 2008, p. 174); Aznar (1996-2004), com a aposta em grandes equipamentos culturais; e, finalmente, Zapatero, iniciado em 2004 e ainda em curso no momento da publicação (2008), cujas ações principais seriam o reconhecimento da diversidade, o fortalecimento da cooperação e a visão de cultura como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico (FERNÁNDEZ, 2008, p. 175).

Para além desse panorama histórico, que tem como pano de fundo a alternância entre movimentos mais conservadores e centralizadores com outros de orientação democrática e descentralizadores, Fernández identifica a questão da crescente descentralização nas políticas culturais espanholas a partir também dos gastos dos diferentes níveis de governo. Os recursos destinados pelos *ayuntamientos*, nível mais local de governo, passa de duas para três vezes os gastos da administração central entre 2000 e 2004 (FERNÁNDEZ, 2008, p. 176), ainda que estes últimos mantenham papel de regulador e financiador de políticas que se espalham por todo o território espanhol, subvencionando ações de governos locais,

²⁹ “*Desplazar a un grupo de artistas, intelectuales y promotores culturales hasta los lugares más alejados de la geografía española para acercales el aliento de las artes y la cultura*” (FERNÁNDEZ, 2008, p.169).

por exemplo. Assim, estariam nas comunidades autônomas os principais exemplos de políticas culturais ilustrativas do caso espanhol, como o incentivo à produção audiovisual na Galícia, os processos disparados pela implementação do Museu Guggenheim em Bilbao ou o Plano Estratégico de Cultura de Barcelona. Para o autor, as ações promovidas pelos governos autônomos, após passar pelas fases de “resistência cultural”, como consequência do período franquista, e de “construção identitária”, a partir do resgate de elementos constitutivos de suas culturas associado à constituição de redes de equipamentos culturais locais, passaria então pela aproximação da cultura com sua dimensão econômica, vinculada ao consumo e a processos relacionados à globalização como competição por fluxos de investimentos e turistas internacionais (FERNÁNDEZ, 2008, p. 181-193).

LIÇÕES E QUESTÕES: CONSENSOS MÍNIMOS E SOLTOS

O exame desta literatura permite observar algumas características para as ações governamentais em cultura nos países estudados. Uma delas seria a aproximação progressiva do tema da cultura com a lógica de mercado e sua associação como mais uma atividade econômica em diálogo com outros setores, como o turismo e a geração de emprego e renda. Embora esta seja a percepção mais recente disponível nos estudos comparados, são identificados também períodos de institucionalização do tema como categoria para políticas públicas - principalmente em governos democráticos - e a profissionalização de agentes culturais.

Outra característica que chama atenção são os novos formatos de gestão e, como sugere Boorsma (1998), diferentes tipos de privatização. Isto indica que as ações governamentais em cultura envolvem frequentemente o estabelecimento de vínculos, seja entre organizações governamentais em diferentes níveis, organizações não governamentais, como diferentes formas de associações locais, produtores e artistas, além das organizações de fins lucrativos. Destaca-se certa tendência à descentralização dessas políticas públicas, com os governos subnacionais assumindo papel de crescente protagonismo nos gastos governamentais e na proposição de inovações. Além disso, os relatos indicam a preocupação com o incentivo à formação de redes de cooperação entre equipamentos, setores, territórios, cidades e países para a implementação de iniciativas locais.

Finalmente, diferentes estruturas seriam responsáveis pela implementação das políticas públicas culturais: os governos centrais dos países estudados podem ter, ou não, um setor exclusivo para o tema; podem ainda assumir diferentes formatos organizacionais, como ministérios, conselhos ou agências; podem estabelecer, por sua vez, diversos tipos de relação com a sociedade, tais como o financiamento direto de suas ações, o fomento ao que é considerado por vezes um “mercado cultural”, ou mesmo favorecendo diálogos com outras organizações não governamentais.

A descrição dessas variações indica sua complexidade: há múltiplas possibilidades e, portanto, controvérsias entre a escolha de um ou outro caminho. Outro exemplo seriam os vários objetivos que podem ser assumidos pelos governos ao longo do tempo, por vezes simultaneamente.

Uma possível explicação para isso seriam os diferentes significados atribuídos à palavra cultura, conforme sugere Coelho (2008). A discussão quanto às definições do conceito de cultura é, de fato, bastante frequente nos trabalhos que discutem essas políticas públicas. A falta de consenso constantemente evocada e ilustrada por meio de alguns referenciais teóricos específicos sugere que esta discussão está longe de ser simples ou mesmo uma aventura segura para pesquisadores de políticas públicas. Ainda assim, parece razoável apresentar de forma breve essa discussão.

Eagleton (2005), por exemplo, recorre à origem etimológica da palavra cultura para resgatar e explicar diferentes sentidos atribuídos em perspectiva histórica. A princípio, sua raiz estaria “[n]a palavra inglesa *coulter*, que é um cognato de cultura (...) [e] significa ‘relha de arado’ (...), assim, (...) derivada de trabalho e agricultura, colheita e cultivo” (EAGLETON, 2005, p. 9). Com o passar do tempo, o significado de cultura deixou de estar relacionado a “um processo completamente material (...) [e] foi depois metaforicamente transferido para questões de espírito” (EAGLETON, 2005, p. 10). Tanto Eagleton (2005) como Coelho (2008) localizam essa transformação em Francis Bacon, que teria escrito sobre “‘o cultivo e adubação de mentes’” (EAGLETON, 2005, p. 10) ou “‘cultura e o adubamento dos espíritos’” (COELHO, 2008, p. 18), resultando em relação “sugestiva”, para o primeiro autor, “entre estrume e distinção mental” (2005, p. 10), e, para o segundo, “entre esterco e elevação espiritual” (2008, p. 18). Os comentários aparentemente irônicos que os autores não se furtam a registrar estão relacionados à consequente interpretação associada a cultura como fruto desta metáfora, o qual Williams

(2007) indica como o significado de cultura como conhecimento. Neste caso, a palavra estaria relacionada à noção de civilização difundida pelos ideais iluministas a partir do século XVIII, ou seja, *“um processo geral de progresso intelectual, espiritual e material (...) equipara[ndo] significativamente costumes e moral (...) e [que] nomeava tanto o processo gradual de refinamento social como o tólos utópico rumo ao qual se estava desenvolvendo”* (EAGLETON, 2005, p. 19).

Mas a própria noção de culturas, no plural, surgiria apenas na virada do século XIX (EAGLETON, 2005), quando Williams (2007) apresenta a perspectiva de cultura como modos de vida coletivos. Neste caso, cultura passa a se relacionar com descrições do que caracterizaria a forma de vida de um grupo, um coletivo (EAGLETON, 2005): seus hábitos, costumes, práticas, maneiras de vestir, de falar, de se relacionar socialmente, os artefatos que produzem. Trata-se da chamada *“visão universalista da cultura”* (COELHO, 2008, p. 20), relacionada à antropologia devido à obra de E. B. Tylor, de 1871, que define cultura como *“aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo ser humano como um membro da sociedade”* (TYLOR apud EAGLETON, 2005, p. 55); entretanto, Coelho (2008) lembra que, ainda no século XVII, a palavra alemã *kultur* já era utilizada como *“o contrário da noção de civilização e consistia naquilo que era especificamente alemão, naquilo que distinguia esse povo e essa nação dos demais (...), sua profundidade, sua espiritualidade”* (COELHO, 2008, p. 21), ou seja, o particular de um coletivo (COELHO, 2008). Para este autor, então, esta perspectiva de cultura também abre espaços para “casos extremados” de disputas por qual cultura seria “melhor” e os conflitos dela decorrentes, novamente chamando a atenção para o risco das hierarquizações neste tema.

Por fim, compondo este panorama histórico das associações à palavra cultura, Williams (2007) identifica a associação ao que é produzido como arte: *“cultura, nesse sentido, pode incluir atividade intelectual em geral (Ciência, Filosofia, Erudição etc.), ou ser ainda mais limitada a atividades supostamente mais ‘imaginativas’, como a Música, a Pintura e a Literatura”* (EAGLETON, 2005, p. 29). Como em uma mescla destas três perspectivas, surge então a proposição de que *“pessoas ‘cultas’ são pessoas que têm cultura nesse sentido”* (EAGLETON, 2005, p. 29), o de intimidade com essas expressões artísticas.

É importante ressaltar que a observação dos diferentes sentidos atribuídos à palavra cultura não deve ser entendida como um esforço normativo ou de classificação das ações, mas

como diferentes compreensões que vão sendo construídas socialmente ao longo do tempo. Trata-se de reconhecer que a complexidade de seu significado também traz consequências para as políticas públicas chamadas culturais; dentre as quais, possivelmente a imprecisão quanto a seus objetivos.

É com base nessa ideia que Dubois (2008) explora o que chama da gênese da categoria “política cultural” na França, oferecendo outra explicação para a variedade de objetivos assumidos nessas políticas públicas. O autor percorre basicamente três momentos distintos. O primeiro, *arte e cultura fora da esfera do Estado*, seria caracterizado pela oposição à intervenção do Estado na arte e na cultura na virada do século XIX para o XX, afirmado então como espaço de autonomia. Tratava-se de um posicionamento político: a liberdade da criação artística deveria prevalecer sobre questões de ordem econômica e ante qualquer tipo de restrição burocrática a ser imposta pelas ações governamentais. Além disso, via-se como tarefa dos artistas a ideia proselitista de se “*levar cultura ao povo*” (DUBOIS, 2008, p. 5). De acordo com o autor, o contexto da época permitia perceber a preservação da esfera da arte e da cultura em oposição ao Estado também como espaço de liberdade para manifestações quanto ao próprio papel do Estado e os princípios do regime Republicano francês – a Terceira República (DUBOIS, 2008, p. 5). Basta lembrar que este período coincide com diversas vanguardas nas expressões artísticas, como o cubismo, o dadaísmo ou, mais tarde, o surrealismo, os quais, ao provocar novas possibilidades de leitura e expressão do mundo à sua volta, propõem o rompimento com estéticas vigentes até então e, em consequência, a autonomia e a liberdade como valores fundamentais para a criação e o coletivo nos quais estão inseridos (GOMBRICH, 1999).

A grande mudança na conformação desta categoria de intervenção governamental chamada política cultural viria em 1959, com a criação de um espaço institucional específico no governo francês para o assunto, o Ministério dos Assuntos Culturais (*Ministry of Cultural Affairs*). Nesse momento, referido como *a institucionalização do tema da cultura dentro do Estado*, rompe-se com as estruturas precárias e seus recursos limitados disponíveis até então para ações na esfera da cultura, vistas como ilegítimas e impossibilitando a presença de um corpo que pudesse ser reconhecido como política pública de cultura (DUBOIS, 2008, p. 11-12).

Dubois (2008) não identifica um fator específico que possa ser entendido como o desencadeador direto desta alteração, apesar de fazer referência ao desenvolvimento da

escolarização, à consolidação da área de produção cultural e ao crescente papel do simbólico na esfera pública (DUBOIS, 2008, p. 14). Alternativamente, propõe que o contexto geral social e histórico vivido na França da Quinta República – pós-Segunda Guerra Mundial - é que auxilia a compreensão desta transformação. Seu foco, portanto, passa a ser compreender a ação dos agentes que produziram e implementaram essa categoria, bem como suas relações.

Ao contrário de outras políticas chamadas setoriais, não existiria, à época, um movimento coletivo organizado que demandasse a presença do Estado no tema da cultura em busca de ações específicas como, por exemplo, maior acesso à cultura como combate às desigualdades sociais (DUBOIS, 2008). Na criação e institucionalização das ações governamentais de cultura outro fenômeno teria ocorrido. Antes que a causa, sua percepção enquanto um problema propriamente social seria consequência da própria ação do Estado:

*“A emergência das políticas culturais não pode ser vista como resposta a um “problema”, a afirmação de uma “vontade política” ou o reconhecimento de uma “demanda social”. A perspectiva racionalista de uma resposta institucional a um problema pré-existente é uma explanação particularmente ineficiente neste caso, precisamente porque um problema particular não havia sido identificado. Podemos pensar nas desigualdades sociais referentes ao acesso à cultura, mas, ao final da década de 1950, isso não era forte ou especificamente denunciado, tampouco havia movimentos que demandassem ao governo a resolução desta questão. Oficialmente, isso se tornou um problema **por causa** da intervenção pública – não era antes percebido como um problema”*³⁰ (DUBOIS, 2008, p. 13, grifo nosso, tradução nossa).

A decorrente burocratização e profissionalização do campo das políticas culturais são então lidas nesse sentido. Sob o objetivo da “união nacional” – e, portanto, da difusão de uma “*representação do Estado quanto ao espaço social*” (DUBOIS, 2008, p. 15) – são propostas ferramentas e técnicas para o desenvolvimento destas ações, agora sob a lógica da especialização e da racionalização. Planos, instituições, objetivos, profissões, precisavam ser construídos:

³⁰ “The emergence of a cultural policy cannot be seen as the answer to a “problem”, the affirmation of a “political will” or the acknowledgement of a “social demand”. The rationalist outline of the institutional answer to a pre-existing problem is a particularly inefficient explanation here, precisely because a particular problem had not been identified. We may think about the social inequalities regarding access to culture, but they were not particularly strongly denounced at the end of the 1950s and there was no movement to demand that the government deal with the issue. They officially became a problem that had to be solved **because** of public intervention – they were not perceived as such before” (DUBOIS, 2008, p. 13, grifo nosso).

*“Não há uma profissão ou mesmo um setor cujos “desajustes precisam ser regulados”, mas as pessoas em geral, uma dimensão pensada como essencial à “condição humana” (cultura), uma “missão” (democratizar seu acesso) e, por meio disso, objetivos que envolvem a proteção da civilização frente à “trindade sexo, dinheiro e morte”, nas palavras do Ministro”*³¹(DUBOIS, 2008, p. 15, tradução nossa).

A forma de ação do Estado na cultura passa, portanto, por questões da administração entendida como técnica: planos, comissões, objetivos, recursos, problemas, estatísticas e profissionais especializados. Em consequência, o autor sugere que novos agentes, para além dos artistas, assumem legitimidade para intervir neste tema ao mesmo tempo em que se acentua a indefinição da própria noção de cultura, configurando uma contradição:

*“De um lado, a aplicação de procedimentos técnicos para a seleção de agentes conforme suas habilidades presumidas e a importação de sistemas de pensamento supostamente científicos limitam o grupo de agentes com direito a conversar sobre políticas culturais e cultura em geral. De outro lado, isso dispara debates intermináveis sobre a definição de cultura, o papel do Estado, o modelo de sociedade desejável, desta forma confundindo as fronteiras da política pública que deveriam definir”*³²(DUBOIS, 2008, p. 17, tradução nossa).

O resultado deste arranjo seria o terceiro momento da política pública cultural francesa: *a institucionalização do vago*, a partir das décadas de 1980 e 1990, tornando o Estado, na virada para o século XXI, o lugar onde se define o próprio conceito de cultura (DUBOIS, 2008). Com o aumento da oferta de serviços colocados como culturais e dos recursos destinados às ações do ministério, surgem também demandas pela inclusão de novos temas sob os interesses deste espaço institucional, antes tidos como marginais, *“como música rock, histórias em quadrinhos, circo, fotografia, moda e arquitetura industrial”*³³(DUBOIS, 2008, p. 19, tradução nossa). A conclusão do autor, então, é de que a área das políticas públicas culturais consegue se estruturar na França, ainda que de forma vaga, apenas devido, justamente, à sua imprecisão. Mais: consolida-se uma forma de fazer

³¹ *“There is neither a profession nor a sector whose “misadjustments need to be regulated”, but the people in general, a dimension thought to be essential to the “human condition” (culture), a “mission” (democratising its access) and through this, objectives that involve the protection of civilisation facing the “sex, money and death trinity”, in the Minister’s words”* (DUBOIS, 2008, p. 15).

³² *“On the one hand, with the application of technical procedures, the selection of agents according to their presumed skills and the importation of supposedly scientific systems of thought, it limits the group of the agents who are entitled to talk about cultural policy and culture in general. On the other hand, it triggers endless debates on the definition of culture, the role of the State, the desirable model of the society to come and therefore blurs the boundaries of the policy that it is supposed to define”* (DUBOIS, 2008, p. 17).

³³ *“Such as rock music, comic books, circus, photography, fashion, industrial architecture”* (DUBOIS, 2008, p. 19).

políticas públicas culturais, apresentada como neutra porque orientada pela administração, despolitizando o debate sobre a própria política pública (DUBOIS, 2008, p. 21).

O autor também chama atenção para o fato de que as discussões sobre os conceitos de cultura, apesar de consumirem muito dos esforços dos pesquisadores e demais atores envolvidos com as políticas culturais, não devem estar no cerne de seus esforços. Em oposição, estaria a dedicação em estudar as práticas e representações dos especialistas que configuram esta área de políticas públicas, já que a indefinição mesma do conceito de cultura em questão, ou o que o autor chama de sua imprecisão estrutural (*structural vagueness*), é que mantém estável e forte esta categoria de intervenção do Estado.

Para Durand (2000) essa particularidade do tema da cultura geraria um problema específico, descrito como as possibilidades de *mínimo e máximo denominador comum*:

*“Vem à mente o **excesso de elasticidade conceitual**, ou seja, a possibilidade de ela ser definida por um **mínimo** denominador comum (as artes eruditas, com exclusão da indústria cultural e das artes aplicadas e populares) ou por um **máximo** denominador comum, que a pretende abarcar, no sentido etnográfico, toda e qualquer expressão simbólica da vida humana. Este problema traz, no limite, o risco da diluição da ação governamental no fomento às artes em tentativas de arregimentação popular que passam por válidas em si e por si. Ou, no extremo oposto, de fomentar atividades socialmente muito minoritárias e de elite, sem preocupação real com a dimensão de público atingido.”*
(DURAND, 2000, p. 50, grifos do autor)

A perspectiva comparada de certa forma reforça a dinâmica de formação de máximos denominadores comuns, uma vez que diferentes objetivos, embora controversos por apontar para valores e arranjos distintos, muitas vezes coexistem como ações governamentais. Exemplos seriam um mesmo governo manter leis de incentivo, editais para financiamento público de ações específicas, fomento às ações de grupos que se autodeterminam culturais e gestão de equipamentos culturais próprios, estabelecendo para isso, múltiplos tipos de vínculos. Estas não precisam estar relacionadas a uma política pública cultural única, central; sinalizando que o máximo denominador comum é formado por **consensos mínimos** – no sentido de que seriam minimamente aceitos quanto ao que deve ser feito uma vez que seguem em ação – e **soltos** – uma vez que de alguma forma se apresentam conectados, mas não necessariamente articulados para um mesmo sentido. Essa dinâmica não parece estar restrita apenas a governos nacionais e bem pode se repetir em governos subnacionais, como nos estados e municípios brasileiros. O trabalho de Weick

(1976) pode ser particularmente inspirador para essa noção: sua proposta de sistemas frouxamente acoplados (*loosely coupled systems*) busca dar conta de eventos que se encontram correlacionados, mas que mantêm identidades e funcionamentos próprios. Essa abordagem se opõe à ideia de conexões precisas entre organizações, com comportamentos previsíveis e bem definidos; com isso, o autor pretende contribuir para a compreensão da complexidade presente em alguns arranjos.

Para o caso desta tese, esta perspectiva será fundamental para o estudo do arranjo das Organizações Sociais para operacionalização de políticas públicas de cultura em São Paulo. Afinal, quais contextos, estruturas, ideias e objetivos estariam se articulando no funcionamento deste arranjo? Antes de buscarmos responder a esta pergunta, porém, devemos examinar brevemente que caminhos estariam disponíveis para a análise de políticas públicas.

BREVE DISCUSSÃO DOS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O surgimento da análise de políticas públicas como tema para estudos pode ser considerado ainda bastante recente, sendo frequentemente associada à publicação, nos Estados Unidos, do trabalho de Lasswell (1951/1999), “*A orientação para políticas públicas*” (*The policy orientation*), na publicação organizada em conjunto por esse mesmo autor (LASSWELL; LERNER, 1951), “*A ciência das políticas públicas*” (*The policy sciences*). Essa ciência proposta em seu trabalho, buscava contribuir de maneira pragmática para a resolução de problemas enfrentados por governos, contribuindo para a produção de políticas públicas “melhores”:

“Podemos usar o termo “ciência das políticas públicas” para designar o conteúdo das orientações para políticas públicas em um determinado período de tempo. A ciência das políticas públicas incluem (1) os métodos pelos quais o processo das políticas públicas é investigado, (2) os resultados do estudo das políticas públicas e (3) os achados das disciplinas que estiverem produzindo as contribuições mais importantes para as necessidades de compreensão daquele momento”³⁴ (LASSWELL, 1951/1999, p. 14, tradução nossa).

³⁴ “We may use the term ‘policy sciences’ for the purpose of designating the content of the policy orientation during any given period. The policy sciences includes (1) the methods by which the policy process is

Como demonstra o trabalho de Farah (2011), a análise de políticas públicas é incorporada ao campo da Administração Pública naquele país já no final dos anos 1960 e início dos 1970, produzindo grande impacto no campo. A discussão passava da administração vista sob a perspectiva da tradição científica – ou seja, como uma ciência neutra que buscava aplicar tecnicamente os saberes necessários para a condução dos assuntos públicos – para a discussão do como são feitas as políticas públicas, tornando necessário desenvolver a capacidade para sua análise (FARAH, 2011). Com isso, retomar brevemente alguns dos principais caminhos abertos para análises de políticas públicas, conforme seu desenvolvimento enquanto campo do saber nos Estados Unidos- e, mais recentemente no Brasil (FARIA, 2013) – será bastante útil para o desenvolvimento desta tese.

De acordo com Ham e Hill (1995), um dos primeiros fatores que devemos levar em consideração ao falar em análise de políticas públicas é a diversidade de significados associados à própria ideia de políticas públicas. Os autores recuperam alguns dos sentidos que consideram centrais ao debate: a de que “*política [pública] não é (...) um termo auto-evidente*” e, nesse contexto, “*pode ser utilmente considerada mais como um curso de ação ou inação do que como decisões ou ações específicas*” (HECLO *apud* HAM; HILL, 1995, p. 26); outra possibilidade seria entender que “*uma política [pública] (...) consiste de uma teia de decisões e ações que alocam (...) valores*” (EASTON *apud* HAM; HILL, 1995, p. 26); assim como sua sugestão enquanto “*um conjunto de decisões inter-relacionadas (...) concernindo a seleção de metas e os meios de alcançá-las dentro de uma situação especificada (...)*” (JENKINS *apud* HAM; HILL, 1995, p. 26-27); ou, ainda, a ideia de que “*política [pública] é mais como o elefante – você o reconhece quando o vê, mas não pode defini-lo facilmente*” (CUNNINGHAM *apud* HAM; HILL, 1995, p. 27). Diante dessa polissemia, Ham e Hill (1995) reconhecem a complexidade relacionada a esse conceito e se posicionam da seguinte maneira:

“Os problemas de definição colocados pelo conceito de política [pública] sugerem que é difícil trata-lo como um fenômeno muito específico e concreto. A política [pública] pode por vezes ser identificável em termos de uma decisão, mas muito frequentemente ela envolve ou grupos de decisões ou o que pode ser visto como pouco mais que uma orientação. As tentativas de definição também implicam que é difícil identificar ocasiões particulares em que [a] política [pública] é feita. A política [pública] muitas vezes continua a desenvolver-se mais propriamente

investigated, (2) the results of the study of policy, and (3) the findings of the disciplines making the most important contributions to the intelligence needs of the time” (LASSWELL, 1951/1999, p. 14).

dentro do que é convencionalmente descrito como fase de implementação do que da fase de formulação do processo de elaboração de políticas [públicas].” (HAM; HILL, 1995, p. 27).

Associar a ideia de políticas públicas a uma “teia de decisões” em vez de uma decisão traria seis implicações. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que se configuram, por meio desse conceito, redes complexas de processos. Nesse sentido, mesmo a elaboração de políticas públicas não seriam frutos de uma única decisão, mas de várias. Como consequência, seria preciso reconhecer que elas estão em constante transformação ao longo do tempo, assim como a própria definição das situações que seriam definidas como problemas. Essa discussão sugere ainda que determinar o fim ou a sucessão de uma política pública também envolve a tomada de decisões, ao mesmo tempo em que a opção pela inação também pode ser entendida como uma decisão. Dessa maneira, por fim, as políticas públicas podem ser consideradas mais pelas ações, as quais não necessariamente envolvem decisões – esta última implicação notada a partir do trabalho de Lipsky (1980) sobre a ação de agentes referidos como burocratas do nível de rua e sua influência na elaboração e implementação de políticas públicas (HAM; HILL, 1995, p. 27-28).

A retomada dos conceitos associados ao objeto da análise de políticas públicas e suas decorrências tornam explícita a preocupação de Ham e Hill (1995) para a complexidade dos processos que estariam presentes em suas dinâmicas e que precisariam ser estudados. Entretanto, esta abordagem pode ser considerada já como alternativa àquela presente na origem da proposta de análise de políticas públicas (*policy analysis*). Esta perspectiva trazia consigo a ideia de que políticas públicas poderiam ser vistas como uma realidade ou fato (SPINK, 2013a), cientificamente observável e, com isso, transformável:

“No bojo dessa concepção, o autor [Lasswell] defendeu a constituição de uma análise científica do governo no que denominou de policy analysis (...). No centro da formulação de tal “ciência do governo” estava a busca de compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão. A racionalidade envolvida nas políticas era considerada como sinóptica – que permite acessar o todo de forma resumida, mas abrangente. A decisão, organizada a partir de tal racionalidade, era considerada como o mais importante momento da produção de políticas públicas” (MARQUES, 2013, p. 26).

A teoria de sistemas desenvolvida por Easton (1965), uma formulação da qual derivaria a ideia de ciclos para políticas públicas (MARQUES, 2013), seria um exemplo desta abordagem inicial de análise de políticas públicas em ação. De acordo com Ham e Hill

(1995), essa abordagem sugere que os sistemas políticos funcionam de acordo com “entradas” – destacadamente processos de demandas e apoios – e produzem “saídas” – decisões e ações políticas. Seus principais méritos seriam a tentativa de oferecer conceitos que sejam capazes de lidar com a complexidade dos processos relacionados às políticas públicas, assim como abrir espaço para a análise desses diferentes processos de maneira mais detalhada e perceber que as políticas públicas influenciam e são influenciadas pelo ambiente no qual estão inseridas, ou seja, questões sociais, econômicas e políticas (HAM; HILL, 1995). Em contrapartida, essa abordagem foi criticada por tentar “simplificar” a realidade: na prática, as políticas públicas não funcionariam de acordo com processos tão simples, ordenados e delimitados. Além disso, ela desconsidera os aspectos retóricos que estão frequentemente associados às descrições dos problemas que supostamente buscam resolver (HAM; HILL, 1995).

Os autores registram ainda outra crítica bastante instigante: a de que a teoria dos sistemas criaria “a caixa preta da tomada de decisões” (HAM; HILL, 1995, p. 31). Com esse argumento, pretendem chamar a atenção para atividades políticas também no interior do que a teoria dos sistemas chama de “processos de conversão”, ou seja, do funcionamento das políticas públicas. Exemplos seriam as relações entre os diferentes níveis de governo ou entre as várias organizações governamentais de um mesmo nível que estariam envolvidos nas tomadas de decisão e mesmo na construção de estruturas e regras que influenciam esse funcionamento. Por isso os autores consideram a ideia da caixa preta “instrutiva”:

“A imagem nos lembra de que estes processos são frequentemente difíceis de serem penetrados e, conseqüentemente, de serem pesquisados. É importante, portanto, tentar desenvolver modelos do modo como decisões são tomadas e compara-los e contrasta-los a fim de perceber as diferentes formas em que eles nos ajudam a compreender processos.”
(HAM e HILL, 1995, p. 32).

Implícito a esta ideia de caixa preta trazida por Ham e Hill (1995) está o diálogo com o que a cibernética chama de “O Problema da Caixa Preta”, conforme introduzido por Ashby (1970):

“O Problema da Caixa Preta surgiu na eletrotécnica. É dado ao engenheiro uma caixa lacrada com terminais de entrada, aos quais pode aplicar quaisquer voltagens, choques ou outras perturbações que quiser, e terminais de saída, a partir dos quais pode observar o que puder. O

engenheiro deve deduzir o que puder acerca do seu conteúdo” (ASHBY, 1970, p. 100).

Como podemos ver, trata-se de uma problematização que pode ser aplicada de maneira mais ampla a situações em que nos encontramos diante de mecanismos que não sabemos como funcionam. Nestes casos, a sugestão é observar os efeitos sobre a Caixa Preta³⁵ provocados por experimentos manipulados a partir de procedimentos controlados e registrados. Passa a ser possível, então, identificar regularidades de comportamento da Caixa Preta e deduzir conexões que acontecem em seu interior; ainda que seja desconhecido o seu funcionamento interno por completo, saberemos que dado um estímulo, teremos um resultado esperado, tornando o mais simples (ASHBY, 1970).

Exemplos dessas situações estariam espalhadas pelo cotidiano, de acordo com o autor: um psicólogo que estuda um paciente com lesão cerebral e afasia ou que observa o comportamento de um rato a determinados estímulos; uma pessoa que liga e opera um rádio; um maquinista que conduz um navio; ou uma criança andando de bicicleta ou aprendendo a manipular uma maçaneta para abrir portas (ASHBY, 1970). O Problema da Caixa Preta poderia ser aplicado em qualquer um desses casos, quando um experimentador optasse por tentar compreender qualquer um desses mecanismos; as Caixas Pretas, no entanto, seriam representações da realidade:

“O que sugerimos agora não é que as Caixas Pretas se comportam de algum modo como objetos reais mas que os objetos reais são todos, de fato, Caixas Pretas, e que, de fato, durante toda a nossa vida operamos com Caixas Pretas. A teoria da Caixa Preta é simplesmente a teoria dos objetos ou sistemas reais, quando se dá uma atenção estrita ao problema que relaciona objeto e observador, de qual informação provém do objeto, e como é obtida. Destarte, a teoria da Caixa Preta é o simples estudo das relações entre o experimentador e o seu ambiente, quando se dá uma atenção especial ao fluxo de informação” (ASHBY, 1970, p. 129).

Os exemplos e argumentos mobilizados pelo autor permitem observar certa aproximação entre esta problematização de objetos reais como Caixas Pretas e a abordagem considerada tradicional para análise de políticas públicas, a qual inclui a teoria dos sistemas. A atenção às entradas e saídas para compreender um funcionamento específico são a principal semelhança; mas também o viés *behaviorista*, exposto claramente nos exemplos

³⁵ A partir deste momento, sempre que fizermos referências à ideia de Caixa Preta a partir de sua problematização nos estudos de cibernética, utilizaremos suas iniciais maiúsculas, seguindo a edição do livro de Ashby (1970). Com isso, pretendemos diferenciar esta ideia em particular de outros significados que podem estar associados a esse termo no cotidiano - os quais são explorados no Capítulo 3 desta tese.

associados à prática da psicologia a partir da sugestão de que os comportamentos seriam controláveis ou condicionáveis. De fato, Marques (2013) chega a associar essa abordagem da teoria dos sistemas para análise de políticas públicas com o *behaviorismo* devido à sua suposição da racionalidade presente nas tomadas de decisão. Os trabalhos de Simon (1947) e Homans (1967), no entanto, representam críticas a essa abordagem, ao introduzirem, respectivamente, o conceito de racionalidade limitada – em relação à capacidade cognitiva, ao tempo e os recursos disponíveis (MARQUES, 2013) – e os aspectos sociais envolvidos nas relações de trabalho e, conseqüentemente, na administração.

Ainda assim, o que é preciso destacar como contribuição da ideia de Caixa Preta para a análise de políticas públicas é a referência ao reconhecimento da complexidade e a elaboração de uma proposta sobre como lidar com ela. Ashby (1970) descreve que, por vezes, estamos diante de Caixas Pretas que são muito grandes ou, ainda, compostas por diversas outras Caixas Pretas; nesses casos, podem se tratar de objetos cujos funcionamentos são tão complexos que se torna impossível desenvolver a quantidade de trabalho necessária para sua compreensão. Questões desse tipo estariam presentes em diferentes ciências, como biologia e sociologia e, nesses casos, o papel do observador da Caixa Preta seria formular questões mais simples a fim de obter um conhecimento relevante sobre o comportamento de um fenômeno. Entretanto, a partir do estudo de diferentes Caixas Pretas, se tornaria possível acopla-las, projetando uma máquina e, com isso, mesmo nas situações em que não é possível observar por completo as características de um funcionamento, seria possível deduzi-lo. Seria o caso de problemas relacionadas à astrofísica, por exemplo, em que se busca compreender as questões relacionadas ao comportamento de aglomerados de estrelas: mesmo que não seja possível conhecer todos seus detalhes, conectando Caixas Pretas, é possível explicá-lo (ASHBY, 1970). Nessas situações podem ser levadas em consideração outros fatores para sua compreensão, além da observação, como conhecimentos anteriores que podem estar eventualmente disponíveis:

“Se um determinado sistema é apenas parcialmente observável, e por isto se torna (para aquele observador) não previsível, o observador pode ser capaz de restaurar a previsibilidade levando em conta a história passada do sistema, i. e., pressupondo a existência, no seu interior, de alguma forma de ‘memória’” (ASHBY, 1970, p. 135).

Essa referência ao Problema da Caixa Preta a partir de sua aplicação para a cibernética conforme descrição de Ashby (1970) torna mais fácil a compreensão da última das críticas à abordagem sistêmica em análise de políticas públicas apresentada por Ham e Hill (1995). Assumirmos como Caixas Pretas as tomadas de decisão relativas aos processos constitutivos das políticas públicas impede a possibilidade e a necessidade de analisá-las como ações também políticas, em vez de apenas técnicas. Por isso, a abordagem de sistemas se demonstra insuficiente para situações em que os processos de construção das políticas públicas são tão importante quanto seus efeitos, ou seja, as *metapolíticas públicas*:

“O que pode ser negligenciado (...) é o modo como as relações entre unidades do governo estão sujeitas a ajustes contínuos na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de elaboração de políticas [públicas] tendem a dar a conflitos a aparência de jogos; o problema reside no fato de que a política [pública] pode tanto ser sobre o asseguramento de um resultado específico quanto sobre mudanças nas ‘regras do jogo’” (HAM; HILL, 1995, p. 32).

A proposta de análise de políticas públicas alternativa formulada por Ham e Hill (1995), então, procura aproveitar os avanços produzidos pela teoria dos sistemas – notadamente a ideia de que os processos das políticas públicas se relacionam com questões políticas, econômicas e sociais mais amplas. Ao mesmo tempo, propõe avançar diante de suas limitações, ou seja, defende a necessidade de se compreender como são tomadas as decisões. Dessa maneira, constroem uma abordagem mais voltada para as ações governamentais:

“O que sugerimos é a necessidade de se combinar a análise de sistemas com a análise sistêmica a fim de se obter uma compreensão adequada da ação do governo. Isto conduz à importância de se dar atenção a questões sobre como decisões são tomadas dentro de organizações, incluindo o sistema de elaboração e de implementação política, questões sobre os arranjos institucionais contendo o sistema e questões sobre o papel do Estado e seu relacionamento com a sociedade” (HAM; HILL, 1995, p. 34).

Essa abordagem estaria embasada nos achados de Lindblom (1959, 1977). O conceito de incrementalismo inicialmente proposto por este autor descreve processos de tomadas de decisão como “tentativa e erro” – em lógica que permite diálogo com a ideia de Caixa Preta. Mais tarde, o autor passaria a considerar relação desses processos com contextos sociais, econômicos e políticos mais amplos (HAM; HILL, 1995). Com base nos avanços dos estudos de Lindblom, portanto, é que Ham e Hill (1995) defendem uma análise de

políticas públicas capaz de reunir aspectos específicos do funcionamento de políticas públicas com questionamentos mais amplos, como o papel do Estado.

Essa abordagem de fato se assemelha aos achados de Farah (2011) quanto às mudanças trazidas pela incorporação da análise de políticas públicas ao campo de administração pública e a transformação mútua decorrente desse encontro. Uma delas seria a redefinição da noção de “público” em administração pública, principalmente a partir do trabalho de Frederickson (1997): ela se expande para além das ações governamentais e passa a incluir as de outros tipos de organizações não-governamentais (com ou sem fins lucrativos). Esse reposicionamento da disciplina da administração pública traria como impacto a revisão da própria análise de políticas públicas, agora ajustada à necessidade de se compreender as novas configurações assumidas nas relações entre Estado e sociedade (FARAH, 2011, p. 822). Exemplo seria o esforço de Fischer (2003) em reposicionar o debate sobre políticas públicas, incluindo as práticas discursivas presentes em sua construção social cotidiana, sugerindo a abordagem denominada pós-positivista.

No Brasil, o debate em torno da análise de políticas públicas, especificamente, vem se desenvolvendo de maneira acelerada nos últimos anos. Isso pode ser percebido pela criação de novos cursos de graduação em diversas regiões do país e da consolidação de sua presença também nos de pós-graduação (FARIA, 2013). Mais que isso, diversas disciplinas vêm trabalhando com esse conceito (MARQUES e FARIA, 2013), produzindo novas significações a partir de diferentes abordagens, abrindo possibilidades de aprendizagem para os estudantes de políticas públicas a partir da Administração Pública.

Dessa maneira, observamos a existência de diferentes caminhos para proceder o estudo sobre como funciona a operacionalização de políticas públicas culturais pelo arranjo das Organizações Sociais em São Paulo: a abordagem da teoria dos sistemas ou *behaviorista*, aquela com foco nos processos – especialmente aqueles que envolvem as tomadas de decisão, e de políticas públicas como construções sociais ou pós-positivista. Entretanto, é preciso lembrar que as problematizações construídas a partir da revisão de pesquisas publicadas sobre a experiência do governo federal brasileiro neste tema, assim como daquelas produzidas no país em perspectiva comparada, sugerem que estamos diante de políticas públicas com características específicas. Diferentemente de outros temas que contam com determinados atores participando de suas dinâmicas, a delimitação de fronteiras mais precisas sobre a atuação de cada um deles, noções básicas com as quais

operam – como pode ser considerado para o caso do tema da saúde, por exemplo -, os autores que pesquisam políticas públicas culturais optam por utilizar conceitos mais amplos e descrevem também tipos de ações mais diversas. Particularmente, podemos considera-las como *metapolíticas públicas*, uma vez que os processos por meio dos quais são construídas são tão fundamentais quanto seus efeitos (GIL, 2003). Além disso, observamos que elas envolvem a configuração de *consensos mínimos e soltos* quanto aos objetivos que propõem; afinal, eles se demonstram muitas vezes diferentes, com identidades próprias e indicando lógicas de ação frequentemente bastante distintos, mas, ainda assim, frouxamente articulados (WEICK, 1976).

Nesse contexto, o enfoque tradicional, sistêmico ou positivista para análise de políticas públicas terá contribuição bastante limitada diante da complexidade que se mostra presente. Alternativamente, devemos favorecer uma abordagem capaz de incorporar o estudo dos processos envolvidos no funcionamento do arranjo das Organizações Sociais em São Paulo em diálogo com as problematizações específicas que a revisão das pesquisas anteriores sugerem. Optamos, então, por retomar essa discussão após o estudo detalhado de quais contextos, estruturas, ideias e objetivos se articulam no funcionamento deste arranjo³⁶.

³⁶ Especificamente, o estudo em detalhes sobre o funcionamento deste arranjo se encontra no Capítulo 4 desta tese, enquanto a discussão sobre análise de políticas públicas é retomada no Capítulo 5.

CAPÍTULO 3 – O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM SÃO PAULO: UMA CAIXA-PRETA TRANSPARENTE?

Neste capítulo, devemos iniciar nossa imersão à experiência do Governo do Estado de São Paulo de operacionalização de políticas públicas culturais pelo arranjo das Organizações Sociais. Como vimos até aqui, diversas ações neste tema vêm sendo operacionalizadas por diferentes arranjos já há vários anos, seja pelo governo federal ou pelos municípios e estados brasileiros. Considerando-se as especificidades que tornam instigante o caso paulista, podemos nos perguntar: afinal, qual a tradição do Governo do Estado de São Paulo no tema da cultura?

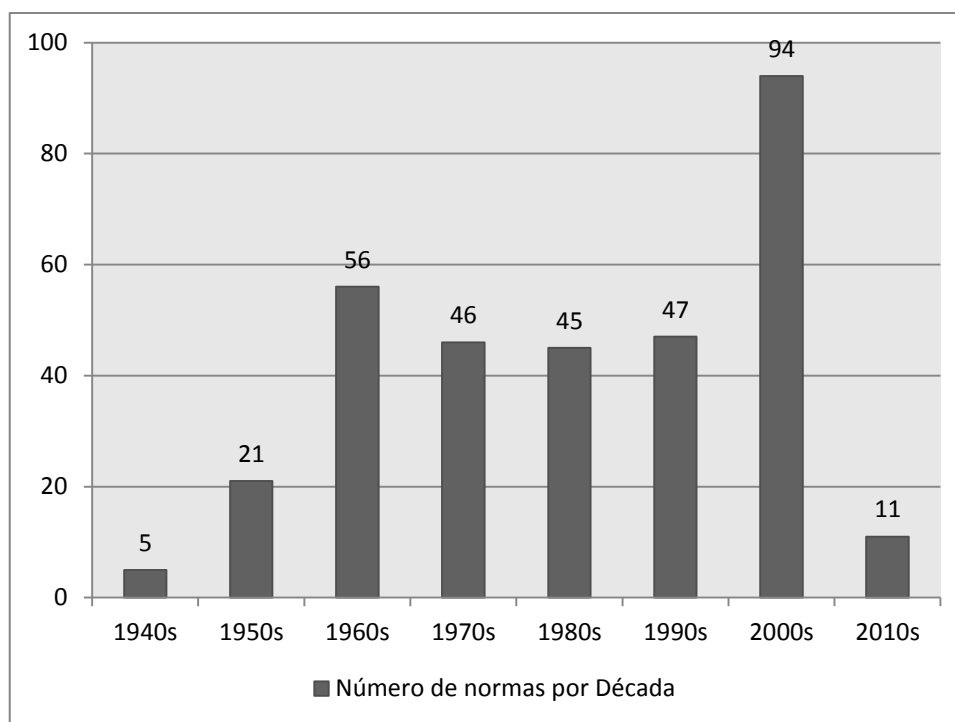
Frente à dificuldade de acesso a trabalhos que sistematizem e tracem um panorama das ações desenvolvidas pelo governo paulista para o tema da cultura ao longo do tempo, optou-se, nesta tese, por buscar na base de dados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP)³⁷ a legislação estadual cujo “tema da norma” seja justamente “cultura”. Essa busca, realizada em 10 de julho de 2013, encontrou 325 normas.

O TEMA DA CULTURA NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

A primeira norma encontrada na base de dados da ALESP tem 70 anos: trata-se do Decreto-Lei nº 13.411 de 1943, que “*cria, diretamente subordinado ao Chefe do Governo do Estado, o Conselho Estadual de Bibliotecas e Museus*”. Outras quatro foram publicadas na década de 1940. Na década seguinte foram 21 e na de 1960, 56. Nas décadas de 1970, 1980 e 1990, o número de normas para o tema da cultura se manteve ao redor de 45 cada. Já a década de 2000 viu a maior profusão, com 94 normas, quase o dobro da década de 1960 - a de segunda maior quantidade. A partir de 2011, foram produzidas até o momento 11 novas normas (Quadro 14). Essas legislações estão, na maioria das vezes, na forma de decretos (215); há também leis (103) e, em número bem menor, decretos-lei (7), conforme demonstra o Quadro 15.

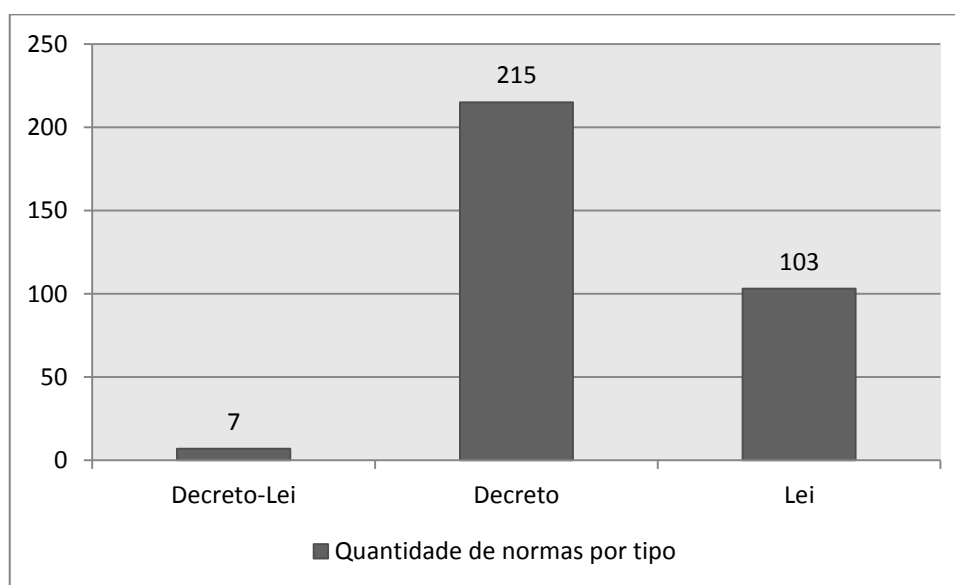
³⁷ Disponível para consulta em sua página na internet - <http://www.al.sp.gov.br/geral/homepage/> - Acesso em 10/07/2013.

QUADRO 14 – NÚMERO DE NORMAS REGISTRADAS PELA ALESP PARA O TEMA DA CULTURA POR DÉCADA



Fonte: Elaboração própria com base em consulta à página da ALESP na internet em 10/07/2013.

QUADRO 15 – TIPOS DE NORMAS REGISTRADAS PELA ALESP PARA O TEMA DA CULTURA



Fonte: Elaboração própria com base em consulta à página da ALESP na internet 10/07/2013.

O exame dessas normas permite observar os tipos de ações desenvolvidas pelo governo estadual no tema da cultura. Exemplo é a criação de equipamentos culturais como museus, fundações, bibliotecas, orquestra e conservatórios. Além disso, é possível observar desde a década de 1950 a prática de prêmios e estímulos à produção cultural e o estabelecimento de convênios com governos municipais.

Outra contribuição desse levantamento é acompanhar a institucionalização do tema dentro do governo estadual e suas organizações e reorganizações ao longo do tempo. A criação de um órgão gestor exclusivo para a cultura, por exemplo, acontece em 1979, com a criação da Secretaria de Estado da Cultura por meio do Decreto 13.426. O documento indica que essa “secretaria exclusiva” seria capaz de atender melhor às necessidades de “*estimular a cultura*”, “*difundir as artes e as ciências humanas*”, “*dinamizar a atuação do Poder Público nesse setor*” e “*defender o patrimônio cultural paulista*”, em uma atuação que “*se fizesse capaz de sentir tanto na Capital como no Interior do Estado*” (SÃO PAULO, 1979, caput). Suas funções, estrutura e atribuições são detalhadas, separando o tema da cultura de seu anterior desenho institucional, em que se encontrava vinculado à Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, criada por sua vez por meio do Decreto 49.165 de 1967 – o qual, no entanto, não aparece na busca efetuada no banco de dados da ALESP.

Merece destaque a presença de conselhos vinculados à estrutura básica da então “nova” secretaria, tais como o Conselho Estadual de Cultura e o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado (CONDEPHAAT). Estes, no entanto, já haviam sido criados antes mesmo da Secretaria. O CONDEPHAAT, por exemplo, aparece pela primeira vez na Lei nº 10.247 de 1968, que dispunha sobre a “*competência, organização e funcionamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico do Estado, criado pelo artigo 123 da Constituição Estadual*” (SÃO PAULO, 1968, caput). Embora o Decreto nº 52.423 de 1970 já mencionasse um Conselho Estadual de Cultura em seu caput ao indicar que “*dispõe sobre a criação do - Paço das Artes -, no Conselho Estadual de Cultura, da Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo e dá providências correlatas*” (SÃO PAULO, 1970, caput), são os decretos nº 1.726 e nº 2.124, ambos de 1973, que respectivamente definem suas estrutura e atribuições e seu regimento interno. Estes conselhos, assim como a própria Secretaria, recebem várias outras normatizações ao longo do tempo, por vezes mudando nomes, atribuições e estruturas organizacionais.

Dois outros pontos devem ser observados nesse levantamento. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de sistemas ao longo da década de 1980. Em 1984, os decretos nº 22.766 e nº 22.789 criam, respectivamente, o Sistema de Bibliotecas Públicas do Estado de São Paulo e o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo. Em 1986, é a vez do Sistema de Museus do Estado de São Paulo, instituído por meio do Decreto nº 24.634. O segundo ponto refere-se à criação de programas específicos, principalmente a partir da década de 1990. Exemplos são o *Programa Estadual de Incentivo à Cultura*, previsto na Lei nº 8.819 de 1994 e regulamentado pelo Decreto nº 40.981 de 1996; o *Programa de Recuperação de Bens Históricos, Artísticos, Culturais e Ambientais do Estado*, criado no Decreto nº 42.593 de 1997; o programa *São Paulo: um Estado de Leitores*, pelo Decreto nº 47.783, de 23/04/2003; além dos programas *Caravanas do Conhecimento - Interior na Praia* e *Caravanas do Conhecimento - Redescobrimdo o Interior*, pelo Decreto nº 48.449 de 2004. Por fim, como meio para viabilizar ações, há referências à possibilidade de estabelecimento de relações entre a Secretaria e organizações privadas sem fins lucrativos, como o Decreto nº 43.493 de 1998. Esta norma de certa forma dá sequência a Lei Complementar nº 846, também de 1998, que “*dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais*” (SÃO PAULO, 1998, caput), estabelecendo regras específicas para o tema da cultura. Questão similar aparece no Decreto nº 50.009 de 2005, ao autorizar a relação da SEC com essas entidades tendo em vista o *Programa Cultura e Cidadania para a Inclusão Social: "Fábricas de Cultura"*.

Neste momento, é possível propor a seguinte pergunta: atualmente, o que tem merecido o foco da atuação dessa Secretaria? É possível identificar quatro diretrizes que servem como base para sua atuação, conforme o discurso de posse do atual secretário em 2012³⁸: (a) fomento à produção cultural, (b) interiorização das ações da Secretaria, (c) ampliação do acesso da população à produção cultural e (d) continuar o modelo de gestão por Organizações Sociais. Conforme o breve exame das normas voltadas para o tema da cultura presentes na base de dados da ALESP revela, apenas a última não se encontrava presente desde a criação da SEC em 1979; além disso, a profusão de programas se dá a partir da segunda metade da década de 1990, ao mesmo tempo em que passam a surgir as primeiras regulamentações quanto às relações entre governo estadual e organizações privadas sem fins lucrativos para sua implementação. Esses novos arranjos, portanto,

³⁸ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1080451-marcelo-araujo-toma-posse-em-sp-como-novo-secretario-da-cultura.shtml>. Acesso em 02/05/2012.

merecem atenção especial. Afinal, o que significa “dar continuidade” ao “modelo de gestão por Organizações Sociais”?

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: O PRIMEIRO OLHAR

Apesar de relativamente recente, uma vez que a primeira referência normativa a ela tem 15 anos, as Organizações Sociais de cultura em São Paulo vêm sendo objeto de estudos acadêmicos nos últimos anos. O primeiro a ser publicado data de 2005. Logo após o início de seu funcionamento, Costin (2005) dispara as primeiras reflexões e leituras sobre suas origens, proposta, dinâmicas e desafios pouco depois de deixar a posição de secretária estadual de Cultura de São Paulo, exercida no período 2003-2005. Este trabalho passa a ser constantemente referenciado nos estudos seguintes. Sua abordagem, ainda que confessamente “apaixonada”, permite uma primeira aproximação a esta experiência.

A criação do mecanismo das Organizações Sociais no âmbito do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) seria o contexto para este “modelo de gestão” elaborado para combater o que seria a “*crise do Estado Brasileiro*”, caracterizada pela “*incapacidade em reduzir desigualdades e resolver as emergências apresentadas pela situação de pobreza*” (COSTIN, 2005, p. 3). Exemplos desta crise seriam tanto a ineficiência administrativa dos governos, como a baixa qualidade de serviços públicos como educação e saúde, a morosidade de suas ações, a corrupção e os desvios de recursos públicos (COSTIN, 2005, p.4).

Estes sintomas, no entanto, deveriam ser entendidos como parte de um diagnóstico mais amplo, que compreenderia quatro dimensões de crise do Estado: (1) *a fiscal* – caracterizada pela incapacidade de realização dos investimentos públicos demandados pela população; (2) *a do modelo de intervenção do Estado na economia* – marcado pelo esgotamento da estratégia de produção de bens e serviços destinados ao mercado pelo Estado, até então relacionada à perspectiva de substituição das importações; (3) *a política* – devido à cidadania e ao controle social ainda incipientes na década de 1990 em razão da ditadura ainda recente naquele momento, que legitimava suas decisões com base em “verdades técnicas”; e (4) *a de gestão* – referente à eficiência na prestação de serviços públicos de qualidade (COSTIN, 2005, p. 4-6). A criação do mecanismo das Organizações Sociais

teriam como contribuição combater justamente esta última crise, a de gestão, tornando possível 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 organizações consideradas de natureza pública não estatal³⁹ (BRASIL, 1995). Estas seriam mediadas por um Contrato de Gestão que detalharia e definiria os parâmetros desta relação (COSTIN, 2005, p. 6-7).

A base legal que permite a tradução desta perspectiva no plano estadual surge na forma de lei em 1998 (Lei Complementar nº 846/1998). Costin ressalva, no entanto, que a destinação deste mecanismo à área da cultura se dá de modo particular:

“A Lei previa a utilização do modelo tanto para a área da saúde como de cultura, esta última resultante de ação de última hora do então secretário de estado da cultura que incluiu um inciso neste sentido, já que o documento havia sido concebido inicialmente na Secretaria da Saúde para lidar especificamente com a questão hospitalar. Preocupava o secretário a inadequação do modelo vigente para operar a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP)” (COSTIN, 2005, p.3).

A motivação para a inclusão da área da cultura em uma legislação construída para a área da saúde seria “*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, p. 8). O Ministério Público do Trabalho, inclusive, teria intervindo nesta situação, de alguma forma precipitando o início e avanço da experiência: “*as contratações consideradas irregulares pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Tribunal de Contas realizadas no Estado de São Paulo após o fechamento do Baneser (...) tinham prazo para ser corrigidas. Isso acelerou, em certo sentido, a implantação de OS*” (COSTIN, 2005, p. 12).

O primeiro equipamento junto ao qual se tentaria implementar o modelo de gestão por OS teria sido a própria OSESP que, por se mostrar uma organização “*complex[a] e custos[a]* (...) *revel[a]-se um caminho inadequado*” (COSTIN, 2005, p. 9). O processo só seria retomado em 2003, em contexto já de reestruturação da secretaria com o objetivo de colocá-la como capaz de “*coordenar uma política cultural voltada ao cidadão como*

³⁹ Há debate em torno desta nomenclatura criada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado quanto a um espaço público-não-estatal ocupado por organizações como as OS Oliveira (2002), por exemplo, considera essa “*uma pérola bresseriana*” (OLIVEIRA, 2002, p. 20), identificando neste mecanismo uma privatização do público – aqui entendido como a dimensão do conflito entre interesses divergentes, proporcionando também problemas de controle social sobre essas organizações.

portador de necessidades culturais” (COSTIN, 2005, p. 8). Desta vez, opta-se pelo Projeto Guri como primeiro caso, um programa de formação de orquestras de jovens no contraturno do horário escolar, incluindo os atendidos pela Fundação CASA (Centro de Atendimento Sócioeducativo ao Adolescente), em ação desde 1995⁴⁰. Inicia-se, assim, a preparação dos projetos e da própria Secretaria para monitorar seus custos e resultados, assim como a capacitação das próprias Associações de Amigos, tidas como “*potenciais futuras OS*” (COSTIN, 2005, p. 9), para realizar a gestão destes equipamentos.

Os primeiros contratos estabelecidos entre governo estadual e Organizações Sociais teriam sido “*propositadamente simples*” (COSTIN, 2005, p. 10), já que estava em questão um primeiro teste deste modelo em ação. No caso do Projeto Guri, por exemplo, as metas estabelecidas foram “*administrar a OS, manter os pólos atuais funcionando, preencher todas as vagas, fazer supervisão, capacitação para professores e orientadores, promover eventos*” (COSTIN, 2005, p. 10).

Como balanço desta experiência, Costin (2005) faz referência aos ganhos em agilidade e flexibilidade nas contratações pelas Organizações Sociais – antes tido como um grave problema para a secretaria. Em contrapartida, a autora reconhece a falta de capacidade institucional para formular e coordenar a implementação das O.S., entendida como política pública:

“Não há desenvolvimento sem que o Estado atue. 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, p. 12).

Ao menos três aspectos parecem centrais à sua abordagem. Em primeiro lugar, a referência à Reforma do Estado, empreendida por plano nacional a partir de 1995, como contexto em meio ao qual surge a experiência das Organizações Sociais de cultura em São Paulo. Isso se dá em função de o mecanismo ter sido proposto, inicialmente, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, publicado naquele mesmo ano. As OS teriam como papel, então, combater uma das crises que o Estado brasileiro enfrentava à época, a de gestão, assegurando maior agilidade e flexibilidade à prestação de serviços públicos. Seu

⁴⁰ Disponível em:

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.77e50ae1b029060df6378d27ca60c1a0/?vgnextoid=10ecb23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aRCRD&idEquipamento=cbd7f12dc424c110VgnVCM1000004c03c80a> - Acesso em 17/08/2012.

uso na área da cultura, em São Paulo, no entanto, parece surgir de uma situação particular: as Organizações Sociais aparecem como a solução à mão para resolver inadequações quanto à contratação de funcionários para atuar no setor cultural. Com isso, os objetivos para a adoção do mecanismo pelo governo estadual para a área da cultura podem ser lidos como dois: a preocupação em melhorar a prestação de serviços públicos e como instrumento para resolver a contratação de funcionários, um problema concreto ao qual a SEC-SP já havia sido chamada a responder pelo Ministério Público do Trabalho. Não é possível afirmar que um dos fatores prevalece; mas é fundamental perceber, neste momento, que eles ao menos coexistem. Por fim, deve-se destacar o balanço realizado pela autora: as OS conseguiriam trazer maior flexibilidade ao funcionamento dos equipamentos culturais que passaram a atuar de acordo com a nova regulamentação, ao mesmo tempo em que o governo estadual é visto como incapaz de atuar na coordenação e monitoramento destas ações.

Após breve hiato, novos trabalhos passaram a ser publicados principalmente a partir de 2009. No Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT) promovido pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura da Universidade Federal da Bahia (CULT/UFBA) e no 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, eventos científicos voltados para o tema das políticas públicas culturais, foram apresentados os trabalhos de Freitas (2009 e 2010b) e de Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes (2011), e Freitas (2010a) e Braz (2010), respectivamente. Já no Congresso CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração) de Gestão Pública, evento científico voltado para o tema da gestão pública e promovido pelo próprio CONSAD, foram publicados os trabalhos de Cruz (2009a) e Fiore, Porta e Duarte (2011). Finalmente, livros também foram organizados nesse período pelo Itaú Cultural e pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo do governo do Estado de São Paulo (FUNDAP), casos de Freitas (2012) e Cruz (2009b), Oliveira (2009) e Mena (2009), respectivamente.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: PRIMEIROS OLHARES PARA CASOS ESPECÍFICOS

Uma das importantes contribuições dessas publicações diz respeito aos relatos sobre a prática das gestões destas Organizações Sociais. Os trabalhos de Cruz (2009a; 2009b) – que escreve como funcionária da SEC-SP – Oliveira (2009) e Mena (2009)⁴¹ apresentam três casos específicos de funcionamento do mecanismo: no Museu de Arte Sacra, na Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo – OSESP e a percepção geral dos gestores das Organizações Sociais de cultura a respeito desse processo, respectivamente.

De maneira parecida à abordagem de Costin (2005), as autoras contextualizam a experiência paulista como um caso de gestão. Desta vez, entretanto, a referência à Reforma do Estado é substituída pelos “*pressupostos da Nova Gestão Pública*”, ou seja, “*a questão de incapacidade enfrentada nos últimos anos pelo Estado em administrar de forma eficiente os serviços públicos*” (CRUZ, 2009b, p. 47). Nesta lógica, “*o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores*” (MENA, 2009, p.83). O mecanismo das Organizações Sociais seria então um exemplo desta 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 (CG), documentos específicos que regulam esta relação. São justamente aqueles contratos firmados entre a SEC-SP e a Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra (AAMAS) e Fundação OSESP (FOSESP) que ganham atenção especial em dois desses três trabalhos.

O diagnóstico da situação anterior à escolha pelo mecanismo das OSs para a cultura em São Paulo nesses trabalhos também guarda relação com o relato de Costin (2005), com maior profundidade. O contexto da Secretaria de Estado de Cultura seria marcado por “*estrutura administrativa precária e pouco qualificada, dependência de contratações de pessoal em caráter temporário, orçamento insuficiente e condicionantes legais que, em muitos casos, amarravam o desenvolvimento do trabalho cotidiano*” (CRUZ, 2009b, p. 48). Exemplo disso seria a questão da contratação de pessoal, que é novamente identificada como um ponto crítico para a gestão de políticas públicas culturais naquele momento:

⁴¹ Os trabalhos de Cruz (2009b), Oliveira (2009) e Mena (2009) foram publicados em livro organizado pela FUNDAP, no contexto do Curso de Especialização em Gestão Pública Contemporânea desenvolvido por esta mesma instituição junto a servidores públicos do governo estadual.

diante da “*falta de quadro pessoal (...) os gestores da época, como medida paliativa, adotaram procedimentos formalmente irregulares para a contratação de pessoas, como o recrutamento na forma de ‘credenciamento’*” (OLIVEIRA, 2009, p. 81). Esta prática teria se iniciado a partir dos Decretos nº 42.322/1997 e 43.200/1998, quando “*a contratação de pessoal foi substituída pela prestação de serviços dos chamados ‘credenciados’, posto que os decretos em questão faziam menção a um credenciamento de pessoal*” (CRUZ, 2009, p. 52). Estava configurada a situação que passa a ser o objeto de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) estabelecido junto ao Ministério Público do Trabalho.

Também havia dificuldades financeiras, devido a “*os equipamentos culturais (...) não se constituí[rem] como unidades de despesa*” (CRUZ, 2009b, p. 53). Isso distanciaria os gestores dos equipamentos da tomada de decisão quanto à destinação dos recursos, distribuída entre diferentes departamentos da Secretaria, já considerada “*um dos menores orçamentos do Governo do Estado*” (CRUZ, 2009b, p. 53). A criação das chamadas Associações de Amigos de diversos equipamentos seria então alternativa justamente a essa dificuldade em acessar recursos:

“De forma a garantir a continuidade de suas atividades – uma vez que o orçamento era insuficiente – os museus passaram a fazer uso cada vez maior das leis de incentivo à cultura e patrocínios disponíveis no mercado. Para tanto, se constituíram as Associações de Amigos dos Museus, que começaram a desenvolver um importante papel no envolvimento da sociedade civil na busca de soluções” (CRUZ, 2009b, p. 53).

Após a regulamentação prevista na Lei 846/1998, essas associações teriam sido mobilizadas pelo próprio Governo Estadual para que se qualificassem enquanto Organização Social, tornando-se possíveis “parceiras” da SEC-SP (OLIVEIRA, 2009). Este processo teria sido visto com certa desconfiança por parte das associações e mesmo do Governo Estadual, uma vez que havia incertezas quanto aos repasses a serem efetuados e ao cumprimento de seus respectivos prazos; havia dúvidas, ainda, quanto à possibilidade de que essa situação fosse, em verdade, um problema que o Estado buscava transferir para que as associações resolvessem (CRUZ, 2009).

Tanto a Reforma do Estado como a abordagem da Nova Gestão Pública, portanto, aparecem mais como “*uma solução que representasse alternativa legal e viável para o problema da área cultural em São Paulo*” ou mesmo uma “*oportunidade*” (OLIVEIRA, 2009, p. 82), do que efetivamente uma nova abordagem para a gestão pública. Nesse

ponto, as autoras reforçam o relato de Costin (2005), para quem o tema da cultura fora incluído na Lei 846/1998 “*resultante de ação de última hora*”:

“Vê-se, portanto, que os objetivos iniciais que impulsionaram o “pensar” na gestão dos equipamentos culturais, mediante a realização de contratos de gestão com Organizações Sociais, não possuía[m] como foco a mudança dos paradigmas de gestão. Não houve preocupação de se adequar a lei que regulamentou a qualificação de Organizações Sociais às especificidades da cultura, nem de se exigir que as associações candidatas à qualificação como organização social demonstrassem experiência mínima na gestão de equipamentos culturais” (CRUZ, 2009b, p. 53).

Essa conclusão parece amparada na análise dos próprios Contratos de Gestão estabelecidos com os equipamentos culturais, assim como na percepção dos gestores das então novas Organizações Sociais. Analisando o CG referente ao exercício de 2006, Oliveira (2007) encontra 32 indicadores distribuídos entre 14 metas estabelecidas para monitorar e direcionar as ações a serem desenvolvidas pela FOSESP. A autora lista as obrigações que a OS assume neste documento, reunidas no Quadro 16. São responsabilidades referentes à produção artística da orquestra, a necessidade de difusão e acesso às suas ações, além de diretrizes para sua sustentabilidade financeira.

QUADRO 16 – OBRIGAÇÕES DA OS FUNDAÇÃO OSESP ESTABELECIDAS PARA O EXERCÍCIO DE 2006 CONFORME OLIVEIRA (2009)

Manter e melhorar o padrão de qualidade da OSESP e do Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo	Desenvolver e aperfeiçoar o Centro de Documentação Musical	Constituir um fundo de capital para a OSESP, a ser composto por doações, contribuições e eventuais excedentes financeiros e outros
Possibilitar o amplo acesso do público aos concertos da OSESP e aos eventos do Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo	Estabelecer polo de gravação de música, tendo por base o Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo	Gerenciar e explorar os espaços do Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo, inclusive negociar e receber por sua utilização por terceiros, visando maximizar sua receita
Difundir o repertório sinfônico e de câmara brasileira	Desenvolver programas de incentivo à formação de plateias para crianças e adultos	Explorar as marcas OSESP, Sala São Paulo, Complexo Cultural Júlio Prestes, e outras
Incentivar a participação de regentes e solistas brasileiros e estrangeiros com reconhecido mérito artístico	Desenvolver programas de acesso de alunos e docentes das escolas aos ensaios e concertos didáticos da OSESP	Administrar o estacionamento do Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo
Difundir o trabalho da OSESP,	Criar Academia de Música	Realizar turnês nacionais ou

disponibilizando suas apresentações para exibição por rádio e televisão, edição de obras de compositores brasileiros, gravação de CDs, DVDs e outras mídias, formação de plateias, aperfeiçoamento de instrumentistas, incentivo à colaboração voluntária com a OSESP e atividades afins		internacionais
--	--	----------------

Fonte: Oliveira (2009)

Os resultados alcançados pela OS apontam para o cumprimento, com folga, de todas as metas estabelecidas. Dentre as metas previstas estavam: uma “execução de partitura inédita”, tendo sido executadas oito; 50 unidades para o “número de CDs doados”, tendo sido realizadas 896 doações; ou ainda meta de 200 unidades para o “número de CDs vendidos”, tendo havido um total de 6155 naquele exercício - ou seja, mais de trinta vezes o valor estipulado (OLIVEIRA, 2009). Estes foram os três indicadores cujos resultados mais ultrapassaram a meta estipulada. Ou seja, as metas estabelecidas foram, no mínimo, sempre cumpridas, o que sugere à primeira vista que a OS alcançou com excelência suas metas.

Embora o Contrato de Gestão previsse também penalidades quanto à não satisfação das metas (3% do valor total do repasse previsto por meta não atingida - considerado quando se alcança menos que 61% da meta estabelecida - e 1,5% do mesmo recurso por meta atingida parcialmente - considerada quando a realização atinge entre 61% e 85% do estipulado), a autora aponta para problemas na definição dessas metas:

“Restou a impressão de que o processo de construção do Contrato se deu em um cenário no qual grande parte do quadro funcional da Secretaria da Cultura já havia migrado para as Organizações Sociais, levando consigo o know how de formulação de política pública existente, além do conhecimento específico do funcionamento do aparelho cultural que seria objeto de contratualização. Isto, naturalmente, fragilizou a representação governamental nos pactos” (OLIVEIRA, 2009, p. 74).

Mais uma vez, aparece o questionamento quanto à capacidade da SEC-SP em estabelecer as diretrizes para ação das OSs, fruto do que seria um quadro funcional sem o perfil adequado para a formulação e acompanhamento da implementação das políticas públicas (OLIVEIRA, 2009). Conclusão muito parecida com a de Cruz (2009b), em olhar específico para o Museu de Arte Sacra.

Neste caso, o contrato foi estabelecido a partir de 2007. Para a autora, esta seria uma vantagem em relação àqueles estabelecidos a partir de 2004 por desfrutar já de algumas “lições aprendidas” (CRUZ, 2009b, p. 63). A resistência da Sociedade de Amigos do Museu de Arte Sacra (SAMAS) em se qualificar enquanto Organização Social, o que ocorre apenas a partir de 2006 (CRUZ, 2009b), teria sido a principal razão para a não celebração do Contrato de Gestão junto com as primeiras OSs.

Para este equipamento, as metas estipuladas foram agrupadas em dois tipos: “técnicas”, relacionadas às ações de caráter museológico, e “operacionais”, voltadas para atividades de suporte administrativo. As ações previstas como indicadores estão transcritas no Quadro 17. Entre elas, chamam atenção aquelas associadas à gestão cotidiana do equipamento, tais como implantação de estrutura organizacional, de sistema de compras e suprimentos e de sistema informatizado de gestão e controle de recursos humanos financeiros e patrimoniais. Sugere-se, com isso, a ausência até então dessas ferramentas de gestão no Museu de Arte Sacra.

QUADRO 17 – AÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE GESTÃO COM A SAMAS PARA O EXERCÍCIO DE 2007 CONFORME CRUZ (2009B)

Manter o museu aberto	Realização de laudos de conservação do acervo
Atendimento a visitantes	Implantação de estrutura organizacional
Atendimento de grupos pré-agendados em visitas monitoradas	Implantação de sistema de compras e suprimentos
Manter em exposição permanente o acervo da coleção do MAS	Implantação de sistema informatizado de gestão e controle de recursos humanos, financeiros e patrimoniais
Realização de exposições temporárias (1) com acervo de presépios e (2) com acervo próprio no espaço do Metrô Tiradentes	Implantação de sistema informatizado de gestão
Higienização e catalogação da biblioteca	

Fonte: Elaboração própria com base em Cruz (2009b)

Novamente todas as metas são atingidas, ainda que em margens menores na comparação com o caso da Fundação OSESP. Mais uma vez não são explicados os processos que levaram à construção dessa lista de metas. De acordo com Cruz (2009b), não teria havido exatamente uma negociação, mas certo tipo de divisão de tarefas: a SEC-SP era responsável por determinar os recursos que seriam destinados enquanto que as associações elaboravam as etapas do Plano de Trabalho pelo qual deveriam se orientar:

“As associações qualificadas como organização social construíram os planos enquanto que à Secretaria coube estabelecer os valores a serem repassados. Toda a negociação foi realizada em nível de Gabinete. Assim, a Coordenadoria do Patrimônio Museológico, unidade eminentemente técnica, somente tomou conhecimento do conteúdo contratualizado após a assinatura dos contratos e pouca ou quase nenhuma ação de correção imediata pode ser adotada” (CRUZ, 2009b, p. 64).

Assim como Costin (2005) e Oliveira (2009), Cruz (2009b) identificou fragilidade na capacidade institucional da SEC-SP, uma vez que não havia funcionários habilitados para monitorar e coordenar os Contratos de Gestão. Situação que teria se acentuado com a transformação dos diversos equipamentos em Organizações Sociais e com o desligamento daqueles técnicos mantidos por contratação irregular. Os relatos disponíveis sobre a experiência das OSs 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; ao mesmo tempo, é possível que alguns ou muitos dos que tomavam essas decisões tivessem pertencido há pouco à própria Secretaria. Embora essa situação fosse compreensível nos primeiros momentos de funcionamento do mecanismo, ela certamente reflete, nos seguintes, a presença de problemas quanto ao por quem, pra quem e como são formuladas e implementadas essas políticas públicas.

Por meio de entrevistas com gestores de cinco das então 14 Organizações Sociais de cultura, Mena (2009) reforça esse argumento: todos possuíam formação em nível superior e experiência na gestão pública. Além disso, apontam que este modelo requeria, à época, processo de aprendizagem mútua, em que tanto as OSs como a Secretaria deveriam passar por reformulações com o intuito de se qualificar para cumprir cada uma seu papel de formulação, coordenação, implementação e fiscalização das políticas culturais do estado. Entre 2004 e 2007, inclusive, já seria possível observar o desenvolvimento dessa relação: se no início a Secretaria *“não sabia o que exigir”* (MENA, 2009, p. 90), três anos depois ela já adotaria indicadores mais subjetivos e ligados à prática dessas organizações, além de maior flexibilidade nas negociações dos contratos.

Como críticas ao modelo, Mena (2009) identifica três questões que seriam centrais aos gestores: (1) a necessidade de gerar três relatórios de prestação de contas diferentes para as instituições responsáveis pelo controle do modelo, a saber, Comissão de Acompanhamento da SEC-SP, o Tribunal de Contas e a Secretaria da Fazenda; (2) a necessidade de a SEC-SP desenvolver um olhar específico para a área de atuação de cada OS; e (3) o desejo de

aproximar cada vez mais as OSs da SEC-SP nos debates sobre as questões que envolvem a política cultural do estado, obtendo maior abertura para realizar sugestões. Esses fatores somam-se à visão de que no setor cultural “*o modus operandi é particular*”, ao contrário da área da saúde – as duas únicas previstas na Lei estadual 846/1998. Nele, “*além da visão macro entre segmentos (música, museu, teatro), há[veria] também a micro, em relação às especificidades de cada equipamento (teatro X ou Y)*” (MENA, 2009, p. 91-92). Esses fatores, em conjunto, revelariam complexidades para a implementação de políticas públicas culturais no Estado de São Paulo por meio deste arranjo.

Em resumo, 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. A capacidade institucional da Secretaria para formular e coordenar a implementação de políticas públicas culturais, entretanto, seria considerada repetidamente frágil (COSTIN, 2005; CRUZ, 2009a e 2009b; OLIVEIRA, 2009; MENA, 2009) e, portanto, o principal desafio a ser enfrentado.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: O OLHAR DOS EPP

Contribuições mais recentes ao estudo deste arranjo foram produzidas por servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas (EPP) do Governo do Estado de São Paulo, como os trabalhos de Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes (2011) e Fiore, Porta e Duarte (2011). Ambos apresentam como ponto de partida suas experiências profissionais com a SEC-SP.

No caso dos primeiros autores, especificamente, o artigo é fruto de trabalho desenvolvido por uma equipe de EPP desde 2010 com o intuito de “*apoiar o equacionamento dos problemas relativos à gestão das Organizações Sociais pela Secretaria de Cultura, focando em aspectos estruturais como Planejamento Estratégico, Sistema de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas e Controle Social*” (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 2). Já os segundos, declaram a publicação como desdobramento da experiência de uma equipe de EPP composta por eles junto com outros dez servidores cujo objetivo seria trabalhar “*em parceria com a SEC para*

aprimorar a gestão das OSs, tendo como norte três grandes eixos, a saber: i) Padronização de Processos e Sistema de Informações; ii) Planejamento e Avaliação; iii) Transparência, Participação e Controle Social” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 5). Embora não seja possível afirmar com base nos artigos se os autores destes dois artigos fizeram ou ainda fazem parte da mesma equipe de EPP atuando junto à SEC ou se fazem referências a experiências distintas, observam-se novamente pontos de encontro e fissuras em relação às leituras anteriores.

Para Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes (2011), por exemplo, duas questões seriam centrais a esta experiência: 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 (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 2). Ambas seriam decorrentes da capacidade institucional da Secretaria e da inexistência de um Plano Estadual de Cultura. De modo parecido às demais leituras apresentadas até aqui, os autores contextualizam o caso das OSs em São Paulo no movimento de Reforma do Estado e na agenda da “Nova Gestão Pública”. Desta vez, a proposta de *“flexibilização do funcionamento da administração pública e o aumento da responsabilização 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, p. 3). Nesse contexto, as Organizações Sociais permitiriam a parceria entre Estado e “setor público não estatal”, cabendo ao primeiro formular, avaliar e controlar as políticas públicas e, ao segundo, sua implementação (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 4).

Outra semelhança diz respeito ao relato quanto à adoção deste mecanismo pelo governo do Estado de São Paulo: a inclusão de *“caráter casuístico”* (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 5) do setor cultural na legislação construída para a área da saúde por intervenção de seu então secretário em função do problema na forma de contratação de profissionais pela Secretaria:

“Esta inclusão foi feita por uma demanda direta do secretário, que visava principalmente a regularização dos profissionais envolvidos na gestão dos equipamentos culturais. Essa necessidade adveio da extinção do Banespa Serviços (BANESER) e da excessiva contratação de

funcionários por vínculo eventual, tipo de contratação que foi alvo de questionamento pelo Ministério Público do Trabalho e posterior determinação de um Termo de Ajuste de Conduta, mediante o qual todos os trabalhadores eventuais deveriam ser desligados” (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 5).

Os autores demonstram 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. Consultando o orçamento do 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 estas organizações, enquanto R\$ 305 milhões seriam referentes a investimentos diretos da Secretaria (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011).

Embora o mecanismo viesse ganhando relevância cada vez maior dentro da Secretaria, ainda haveria importantes questões a resolver. A falta de um Plano Estadual de Cultura seria um exemplo, sinal da “*incipiente institucionalização do campo*” no governo estadual, da qual decorre a ausência de um planejamento de longo prazo para as ações que deveriam ser desenvolvidas pelas Organizações Sociais de cultura. Sua ausência também comprometeria a avaliação da política pública:

“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 do 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 cumprimento ou não das metas dos contratos de gestão” (OLIVEIRA, MINERVINO, PELEGRINI E GOMES, 2011, p. 6).

De maneira similar a Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes (2011) e os demais trabalhos discutidos até aqui, Fiore, Porta e Duarte (2011) contextualizam as OSs em São Paulo na agenda da Nova Gestão Pública procurando fazer um balanço das vantagens e desafios da implementação deste modelo, desta vez reconhecendo nominalmente a contribuição de Costin (2005), considerada uma das poucas referências disponíveis sobre o tema.

Os autores apontam para a existência de sete obstáculos em seu funcionamento. O primeiro deles é a variedade dos objetos dos contratos estabelecidos entre Governo do Estado e OS. Haveria equipamentos – como a Pinacoteca do Estado de São Paulo, por exemplo – bem como projetos específicos – como o Projeto Guri – ou mesmo eventos – como o programa Revelando São Paulo, voltado para a divulgação das culturas populares do Estado. Embora

a estrutura organizacional da SEC-SP contasse com unidades destinadas a lidar com os diferentes tipos de ações culturais, os Contratos de Gestão obedeceriam outra racionalidade. De acordo com os autores, um mesmo CG pode ter necessidade de prestar contas a diferentes unidades da Secretaria.

Em segundo lugar, os indicadores e metas disponíveis nos contratos são considerados pouco consistentes, sendo que, “*muitas vezes (...) nem chegam a ser, de fato, indicadores (...) no sentido estrito*” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 8), senão informações. A ausência de um “*mercado de Organizações Sociais*” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 9) de cultura capacitadas a concorrer e assumir os CG com a SEC-SP também é indicado como desafio, especialmente nos momentos de decisão quanto à renovação ou não dos Contratos de Gestão ou mesmo diante de problemas específicos que sugiram a necessidade de substituição da OS contratada.

As distorções no grau de autonomia das OSs seria outro obstáculo. De acordo com os autores, algumas seriam “*completamente autônomas e insuladas*” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 10) e consideradas formuladoras, na prática, das políticas públicas. Por outro lado, haveria aquelas cujo papel seria constituir-se em uma simples forma de “*driblar a rigidez do serviço público*” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 11). As diferentes estruturas e capacidades administrativas das entidades qualificadas como Organizações Sociais, assim como a maneira como compreendem o modelo, também tornariam mais difícil a formulação de mecanismos comuns de controle e mensuração dos resultados. Por fim, os dados referentes ao funcionamento das OSs não seriam de fácil acesso aos cidadãos, configurando um “*panorama atual de transparência e controle social das OSs de cultura paulistas ainda não (...) satisfatório*” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 13). Exemplo disso são os balanços contábeis das OSs, que não se encontram todos disponíveis em suas páginas na internet, apesar de previsão legal (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 14).

Há avanços, no entanto, de acordo com os autores, com o uso desse mecanismo. A multiplicação do volume de atividades culturais, de projetos, programas, assim como de recursos disponíveis seria o primeiro sinal. Ao mesmo tempo, haveria maior agilidade na captação de recursos pelas OSs. Com isso, teriam se tornado possíveis iniciativas como a interiorização das ações da Secretaria, por exemplo, assim como a ampliação do acesso da população a serviços culturais de melhor qualidade.

Os autores indicam, ainda, que gestores das organizações e servidores da SEC-SP reconhecem a experiência como um avanço em si e que não acreditam que se deva desistir do mecanismo, senão aperfeiçoar seu funcionamento – muitas vezes referido como “o modelo das OSs”. O mecanismo traria consigo, em sua visão, a possibilidade de ampliar a “participação da sociedade civil na formulação, execução e avaliação das políticas públicas” (FIORE, PORTA E DUARTE, 2011, p. 20), conforme o Quadro 18.

QUADRO 18 – DESAFIOS E AVANÇOS DA EXPERIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO SEGUNDO FIORE, PORTA E DUARTE (2011)

DESAFIOS	AVANÇOS
Variedade dos objetos dos contratos	Multiplicação do volume de atividades culturais
Indicadores e metas disponíveis pouco consistentes	Maior agilidade na captação de recursos
Ausência de concorrência entre O.S.	Disposição pela interiorização das ações da SEC-SP
Distorções no grau de autonomia das O.S.	Ampliação do acesso da população a serviços culturais de melhor qualidade
Diferenças quanto às estruturas e capacidades administrativas das O.S.	Possibilidade de promover a participação nas políticas públicas de cultura
Compreensão do modelo por cada O.S.	Transparência e controle social

Fonte: Elaboração própria com base em Fiore, Porta e Duarte (2011)

Até aqui, portanto, é possível perceber diversas semelhanças entre os trabalhos de Costin (2005), Cruz (2009a; 2009b), Oliveira, (2009), Mena (2009), Oliveira, Minervino, Pelegrini e Gomes (2011) e Fiore, Porta e Duarte (2011). Em primeiro lugar, chama atenção a posição institucional que desempenham ou desempenharam em relação às Organizações Sociais de cultura em São Paulo – a primeira como secretária da Cultura, as seguintes como servidoras públicas do governo estadual e os últimos mais especificamente atuantes na carreira de Especialistas em Políticas Públicas do Governo Estadual ao mesmo tempo em que estudavam esta experiência. Outra similaridade é a utilização do debate sobre a Reforma do Estado e da abordagem da chamada Nova Gestão Pública como referências centrais para enquadrar teoricamente esta experiência. A identificação do problema das contratações realizadas pela SEC-SP como disparador da adoção do “modelo” de Organizações Sociais como alternativa e solução também é similaridade entre os trabalhos desses autores, assim como a percepção de que o mecanismo traz maior

flexibilidade e autonomia para o funcionamento dos equipamentos e programas culturais, potencializando-os ao longo do tempo. Por fim, a capacidade institucional da SEC-SP é vista como frágil, situação que impacta na elaboração de políticas públicas de cultura, na coordenação de sua implementação em relação com as OSs e na avaliação de seu funcionamento.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA EM SÃO PAULO: PRIMEIRO OLHAR NÃO-GESTOR-PAULISTA

Os trabalhos publicados por Freitas (2009; 2010a; 2010b, 2012), frutos de pesquisa de mestrado desenvolvida entre 2007 e 2010 no Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, constituem exceção por sua posição institucional. O seu não pertencimento aos quadros de servidores públicos do Governo Estadual diferenciam-no das demais publicações exploradas até aqui, lançando, nesse sentido, um novo olhar sobre a questão. Mostra disso é a inovação apresentada em seus trabalhos do mapeamento de experiências similares ao caso paulista em território nacional: se em 2009 a autora identificava quatro estados brasileiros possuindo leis para o modelo de Organizações Sociais com ações voltadas especificamente para a área da cultura – além de São Paulo, Ceará, Pará e Mato Grosso (FREITAS, 2009), no ano seguinte (FREITAS, 2010a) a autora une a esse quadro os estados da Bahia e do Rio de Janeiro, constituindo o que denomina de uma “expansão silenciosa” (FREITAS, 2009; 2010a) do modelo de Organizações Sociais no setor cultural público.

Sua análise da experiência também apresenta pontos de encontro com as anteriores. A criação do mecanismo das Organizações Sociais, por exemplo, mais uma vez é associada ao debate da Reforma do Estado no Brasil na década de 1990 como contexto. Além disso, o quadro comparativo que a autora elabora entre o que denomina *fragilidades e riscos* versus *vantagens e benefícios* da experiência paulista retoma vários dos temas abordados naqueles trabalhos (Quadro 19). Como novidades aparecem os “critérios de qualificação e forma de seleção das entidades”, e a “atuação dos conselhos de administração das entidades” entre as fragilidades e riscos. Já entre as vantagens e benefícios são adicionadas as questões de “maior orçamento para a cultura” e “planejamento e profissionalização na área cultural”.

Freitas (2009; 2010b) considera que alguns desses problemas dizem respeito à “administração pública em geral”, tais como: pouca agilidade decorrente das regras para contratações de pessoal e serviços previstas em lei, a descontinuidade nas ações entre diferentes governos que comprometem planejamento de ações de curto e longo prazo e a escassez de recursos. Essas questões influenciariam também políticas públicas voltadas para outros temas, e não apenas as culturais.

Por outro lado, “*o caráter efêmero, aleatório, autônomo e simbólico da produção artística*” (LEITÃO *apud* FREITAS, 2010b, p. 2) representaria a particularidade da cultura enquanto tema para políticas públicas.

QUADRO 19 – FRAGILIDADES E RISCOS *VERSUS* VANTAGENS E BENEFÍCIOS DO MECANISMO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA A ÁREA DA CULTURA PARA FREITAS (2010b)

FRAGILIDADES E RISCOS	VANTAGENS E BENEFÍCIOS
Crítérios de qualificação e forma de seleção das entidades	Agilidade e eficiência na prestação de serviços
Atuação dos Conselhos de Administração das entidades	Regularização da contratação de profissionais
Elaboração e Acompanhamento dos contratos de Gestão	Políticas públicas mais transparentes
Controle social e transparência	Maior orçamento para a cultura
Acesso às informações e à sistematização e divulgação dos resultados da publicização	Planejamento e profissionalização na área cultural

Fonte: Freitas (2010b)

LIÇÕES E QUESTÕES: A OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os trabalhos discutidos até aqui contribuem muito para a socialização de conhecimento sobre a experiência das Organizações Sociais de cultura em São Paulo. Observamos grande ênfase na descrição de suas origens – histórias, contextos, capacidades técnicas, institucionais e administrativas – e na avaliação de seus resultados – indicadores, transparência, agilidade, flexibilidade; talvez por isso, as análises tratem muitas vezes de balanços entre seus avanços e benefícios em contraposição a suas fragilidades e desafios. A

maneira pela qual as políticas públicas para o tema da cultura são operacionalizadas neste arranjo, no entanto, segue pouco explorada.

Essa situação nos permite retomar o debate sobre caminhos possíveis para análise de políticas públicas. Como vimos no capítulo anterior, a abordagem científica da teoria dos sistemas não se propõe a explicar os processos; seu foco está sobre o que alimenta o sistema político – na proposta de Easton (1965), demandas e apoios, especificamente – e o que ele produz – as decisões e ações decorrentes desse sistema. O modo como são operacionalizadas diferentes ações ao longo desse processo de produção de políticas públicas não seriam importantes porque estariam organizadas racionalmente para atingir os objetivos pré-determinados. Nesse sentido, a falta de conhecimento disponível sobre a operacionalização de políticas públicas culturais pelo arranjo com Organizações Sociais em São Paulo poderia ser uma opção metodológica com base em um dos caminhos possíveis para análise de políticas públicas.

A revisão de pesquisas sobre as experiências brasileiras e de outros países em perspectiva comparada em políticas públicas voltadas para o tema da cultura, no entanto, sugeriu duas especificidades que devem ser levadas em consideração para seu estudo e prática: sua problematização como *metapolíticas públicas* e a articulação de *consensos mínimos e soltos* quanto ao seu funcionamento e seus objetivos. Em consequência, os processos que envolvem a operacionalização dessas políticas públicas ganham especial importância: são aspectos fundamentais para sua compreensão e, com isso, não podem ser ignorados. Dessa maneira, a abordagem da teoria de sistemas se mostra limitada para o estudo e compreensão do funcionamento desse arranjo, nosso objetivo de pesquisa.

Outro caminho para análise de políticas públicas seria possível, conforme descrito por Ham e Hill (1995) e também discutido no capítulo anterior. Para esses autores, a abordagem da teoria de sistemas teria como principal problema a criação do que chamam de “*a caixa preta da tomada de decisões*” (HAM; HILL, 1995, p. 31), consideradas fundamentais para a análise de políticas públicas. Essa problematização é considerada instrutiva porque representaria a dificuldade em penetrar essas “caixas pretas”, provocando o desenvolvimento de métodos capazes de compreender e lidar com esses processos.

Reconhecemos, então, a possibilidade de diálogo entre esta crítica de Ham e Hill (1995) com Problema da Caixa Preta⁴² descrita por Ashby (1970) em sua introdução aos estudos de cibernética. Para este autor, a noção de Caixa Preta envolveria uma alternativa para lidar com a complexidade, ou seja, uma estratégia diante da impossibilidade de explicarmos em todos os detalhes o funcionamento de um determinado mecanismo, tamanha a variedade de processos que podem estar presentes. Ela consistiria na dedução desse funcionamento através do registro dos efeitos encontrados a partir da experimentação controlada com o objeto; assim, mesmo que não fosse possível conhecer todos os detalhes que levam o mecanismo em questão a produzir um efeito “x”, saberíamos que dadas as condições “y”, aquela Caixa Preta se comportaria produzindo “x”.

Em situações de alta complexidade, esta abordagem seria particularmente útil, argumenta Ashby (1970). Conforme descrito no capítulo anterior, o exemplo da astrofísica e a necessidade de compreender o funcionamento de um conglomerado de estrelas é particularmente ilustrativo: trata-se de um fenômeno tão complexo que desenvolver a capacidade dedutiva de que certos comportamentos acontecem dentro de determinadas condições já é bastante relevante para avançarmos em sua compreensão disponível. Ainda que isso envolva tratar alguns de seus componentes como Caixas Pretas que, juntos, configuram a Caixa Preta do conglomerado de estrelas. Em outras palavras, Caixas Pretas são desenhadas – ou projetadas – assim que conseguimos deduzir seu comportamento frente a determinados estímulos; com isso, permitiríamos que mais pessoas pudessem operar com esses mecanismos complexos. O argumento de Ashby (1970) de que diversas Caixas Pretas estão presentes em nosso cotidiano, como rádios, telefones e bicicletas, pode ser associado a exemplos mais atuais como os computadores portáteis de uso pessoal ou os telefones celulares: a complexidade de seu funcionamento já foi configurada para que mais pessoas possam operar esses aparelhos sem ter que revisitar a construção desses mecanismos a cada vez que desejarem utiliza-los. O estudo sobre ciência e tecnologia⁴³ de Latour (2000), por exemplo, recupera esse argumento:

“A expressão caixa-preta é usada em cibernética sempre que uma máquina ou um conjunto de comandos se revela complexo demais. Em

⁴² Lembramos que o uso da expressão Caixa Preta com as iniciais em letras maiúsculas faz referência à abordagem produzida a partir dos estudos de cibernética conforme Ashby (1970).

⁴³ É importante destacar que Latour (2000) não sugere especificamente a utilização dessa expressão para o estudo de políticas públicas. Para um exemplo dessa aplicação, ver Paulics (2003) e seu estudo sobre a disseminação de políticas públicas.

seu lugar, é desenhada uma caixinha preta, a respeito da qual não é preciso saber nada, senão o que nela entra e o que dela sai. (...) Ou seja, por mais controversa que seja sua história, por mais complexo que seja seu funcionamento interno, por maior que seja a rede comercial ou acadêmica para a sua implementação, a única coisa que conta é o que se põe nela e o que dela se tira.” (LATOURE, 2000, p. 14).

O ponto de convergência entre a abordagem cibernética do conceito de Caixas Pretas (ASHBY, 1970; LATOUR, 2000) e a mobilização dessa expressão para a problematização de políticas públicas em Ham e Hill (1995) consiste em chamar atenção para os funcionamentos internos. No entanto, também é possível apontar diferenças. Naquela primeira perspectiva, eles são tão complexos que a ideia de Caixa Preta tem como principal contribuição abrir a possibilidade de deduzir seu comportamento sem que seja necessário conhecê-los por completo. Para Ham e Hill (1995) os processos de produção de políticas públicas também são considerados complexos; contudo, o esforço por sua compreensão, ou seja, tentar lidar com sua complexidade é considerada tarefa fundamental para a análise de políticas públicas.

Uma vez que o estudo sobre como são operacionalizadas as políticas públicas culturais é considerado fundamental dadas as suas especificidades e que o funcionamento do arranjo com Organizações Sociais em São Paulo parece ainda não ter sido estudado sob essa perspectiva, cabe a pergunta: a noção de “caixa-preta” pode nos ajudar nessa tarefa?

Uma reflexão possível seria propor que o arranjo já estaria organizado como uma Caixa Preta, justamente em função da complexidade relacionada à operacionalização de políticas públicas para o tema da cultura. Nessa lógica, as Organizações Sociais seriam uma forma de simplificar o funcionamento dessas políticas públicas, capaz de lidar com suas especificidades. Esse argumento poderia sustentar que há grande variedade entre os objetivos dessas políticas públicas e que, este arranjo, permite que eles coexistam em processos de ajustes mútuos, conforme conceitua Lindblom (1959)⁴⁴; dessa forma, respeitariam uma suposta necessidade de maior autonomia e descentralização para as políticas públicas neste tema. Em outras palavras, não seria necessário explicar esta Caixa Preta.

⁴⁴ Ham e Hill (1995) explicam este conceito: “*grupos são capazes de defender os interesses de diferentes seções da sociedade e, deste modo, nenhum interesse é inteiramente ignorado (...) [e] mediante um processo de ajuste mútuo questões são resolvidas*” (HAM; HILL, 1995, p. 131). Os autores destacam, no entanto, a crítica de Etzioni (1967) a esta ideia proposta por Lindblom (1959), ao sustentar que “*o ajuste mútuo favorece partidários bem organizados e funciona contra os desprivilegiados*” (HAM; HILL, 1995, p. 131).

No entanto, os estudos disponíveis sobre o arranjo das Organizações Sociais examinados neste capítulo sugerem a existência de inúmeras controvérsias que permaneceriam em aberto. Elas reforçam a necessidade de avanços, ainda que promovendo um debate a partir do que a teoria de sistemas chamaria dos resultados, ou seja, “*os efeitos que políticas [públicas] têm sobre os cidadãos*” (HAM; HILL, 1995, p. 30). Neste caso, deixa de ser possível sugeri-lo como Caixa Preta, no sentido dos estudos cibernético. A noção de “caixa-preta” não contribuiria, então, para o estudo da operacionalização de políticas públicas?

Mais uma vez, podemos recorrer a Latour (2000) para contornar esse impasse. De acordo com seu trabalho, “caixa-preta” seria uma “*asserção indiscutível*” ou “*um caso encerrado*” (LATOURE, 2000, p. 43). Em decorrência, “*é como se fatos e as afirmações passassem a ter uma espécie de vida própria, reproduzindo-se, sem depender das pessoas*” (PAULICS, 2003, p. 28); ou seja, não seria necessário explicá-los. As controvérsias sobre o arranjo das Organizações Sociais, como vimos, sugerem que seu funcionamento parece estar longe de poder ser referido como um “caso encerrado”. Isso significa que ele ainda não está percebido enquanto um aparato puramente técnico, o qual não seria necessário discutir. A ausência desse debate, no entanto, o transforma em uma “caixa-preta” no sentido de que o arranjo tem sido discutido como um produto final em vez de seu processo de produção. Dessa maneira, essa noção reforça a possibilidade e a necessidade de estudá-lo em ação, como nos sugere Latour (2000), aplicando-o para seus estudos em ciência:

“Não tentaremos analisar os produtos finais, um computador, uma usina nuclear, uma teoria cosmológica, a forma de uma dupla hélice, uma caixa de pílulas anticoncepcionais, um modelo econômico; em vez disso, seguiremos os passos de cientistas e engenheiros nos momentos e nos lugares nos quais planejam uma usina nuclear, desfazem uma teoria cosmológica, modificam a estrutura de um hormônio para a contracepção ou desagregam os números usados num novo modelo econômico. Vamos dos produtos finais a produção, de objetos estáveis e “frios” a objetos instáveis e mais “quentes”. Em vez de transformar em caixa-preta os aspectos técnicos da ciência e depois procurar influências e vieses sociais, percebemos (...) como era mais simples estar ali antes que a caixa se fechasse e ficasse preta. Com esse método simples precisamos apenas seguir o melhor de todos os guias, os próprios cientistas, em sua tentativa de fechar uma caixa-preta e abrir outra” (LATOURE, 2000, p. 43).

Essa conceitualização de “caixas-pretas” proposta por Latour (2000) permite avançarmos inclusive na direção apontada por Ham e Hill (1995), que reconheciam os processos

constitutivos das políticas públicas como eminentemente políticos em vez de puramente técnicos. Para explicar melhor as consequências desse argumento, podemos retomar Ashby (1970) e um de seus exemplos de Caixas Pretas do cotidiano, a maçaneta de uma porta para a criança:

“A criança que tenta abrir uma porta deve manipular a maçaneta (a entrada) de modo a produzir o desejado movimento na lingueta (a saída); e deve aprender como controlar uma pela outra sem estar capacitada a ver o mecanismo interno que as liga. Na nossa vida cotidiana confrontamo-nos a cada instante com sistemas cujos mecanismos internos não estão completamente abertos à inspeção, e que devem ser tratados por métodos apropriados à Caixa Preta” (ASHBY, 1970, p. 101).

Suponhamos que a criança mencionada por Ashby (1970) agora cresceu: ela vive em uma casa sozinha – o que significa que muitas vezes tem que resolver suas dificuldades do cotidiano de maneira mais independente – e tem o salário médio dos trabalhadores brasileiros – o que significa não poder contratar com frequência serviços para resolver problemas que ela pode tentar resolver sozinha. Imaginemos que a maçaneta da porta de sua casa emperrou e, agora, a porta está abrindo, mas não fechando. Nesse caso, a criança, agora adulta, terá que desenvolver outra relação com a Caixa Preta da maçaneta: terá que descobrir como funciona esse mecanismo através dos recursos que tiver à sua disposição – sua caixa de ferramentas, suas experiências anteriores ou as histórias que já ouviu sobre maçanetas de porta. Ela precisará abrir essa Caixa Preta, ou seja, desmontar o mecanismo para poder observá-lo em ação; a complexidade de seu funcionamento terá que ser desvendada e enfrentada para a resolução do problema, que passará obrigatoriamente por remontar suas partes para que a maçaneta possa servir ao seu propósito de abrir e fechar portas outra vez. Essa noção é bastante útil para o objetivo que estabelecemos para essa tese: desvendar a complexidade do funcionamento do arranjo das Organizações Sociais para operacionalização de políticas públicas culturais.

Antes de avançarmos, entretanto, é necessário enfrentar um último desafio na utilização desta noção para o estudo de políticas públicas. Ele decorre da utilização da expressão “caixa-preta” na língua portuguesa para descrever eventos e situações do cotidiano bastante diferentes daquelas à qual se refere a abordagem cibernética - na qual se baseia Latour (2000) e cuja problematização inspira esta tese. Nesses casos, o sentido associado à expressão tem sido predominantemente negativo. Como os trabalhos que utilizamos para refletir sobre a contribuição da utilização desta noção para o estudo de políticas públicas

foram produzidos originalmente em outras línguas – casos de Latour (2000), Ashby (1970) e Ham e Hill (1995) – acreditamos que esse problema pode acontecer como parte das transformações pelas quais as ideias passam quando traduzidas para outros idiomas.

Um exemplo do seu uso cotidiano em português foi observado durante as diversas manifestações que tomaram as ruas de cidades brasileiras em junho de 2013. Diante do questionamento à imposição de reajuste nas tarifas de ônibus, reportagens divulgadas nos jornais⁴⁵ apontavam para a necessidade de “abrir a caixa-preta do transporte público” no Brasil, também associando a ideia de “caixa-preta” a políticas públicas. O sentido que parece estar presente nessa relação diz respeito à indisponibilidade de informações desejadas, tais como os custos envolvidos na execução do serviço ou a remuneração e margem de lucro das empresas concessionárias. Neste caso, a expressão “caixa-preta” se assemelharia à ideia de uma simples caixa fechada, diante da qual o desafio principal seria abri-la: o que se deseja saber estaria esperando docilmente dentro dela. Bastaria obter o acesso aos dados, números ou planilhas.

Em algumas dessas reportagens, a expressão “caixa-preta” era associada a outro tipo de questionamento: afinal, como eram definidas as regras nessa relação entre governos, empresas com fins lucrativos e sociedade? Desta vez, o que está em jogo são processos, ações e arranjos; o objetivo é outro: não mais simplesmente acessar dados, mas, a partir deles, compreender como se deu um evento específico. “Caixa-preta” seria “a dificuldade de compreender os dados” ou “como os recursos são divididos entre empresários, governo e população”, assumindo maior complexidade - uma vez que somos desafiados a dar sentido às informações que elas abrigam, para além de acessá-las. Ainda assim, supõe-se a possibilidade de descobrir e passar a conhecer todas as informações e processos aos quais se deseja ter acesso. Nesses dois casos, a “caixa-preta” serve como referência para a ideia de falta de transparência.

⁴⁵ Exemplos são as reportagens publicadas na página na internet do jornal O Estado de São Paulo, “As finanças do transporte em SP, uma caixa preta” (Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/as-financas-do-transporte-em-sp-uma-caixa-preta/> - acesso em 13/08/2013) e “Câmara de SP tem protestos por CPI dos Transportes” (Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,camara-de-sp-tem-protestos-por-cpi-dos-transportes,1047708,0.htm> – acesso em 13/08/2013), e na página na internet do jornal Folha de São Paulo, “Planilha é uma caixa preta, diz especialista” (Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/116673-planilha-e-uma-caixa-preta-diz-especialista.shtml> – acesso em 13/08/2013).

Sobressai certo caráter reativo nessas abordagens, contudo; algo que pode ser exemplificado em outro uso cotidiano dessa palavra: as caixas-pretas de aviões. Elas registram dados técnicos, conversas e comandos durante um voo: se o avião chega a seu destino, dificilmente veremos debates públicos sobre essas informações ou batalhas judiciais acerca da justificativa da adoção de uma ou outra ação específica; por outro lado, caso ocorra algum evento imprevisto no caminho, elas estarão lá, com seus registros prontos ao estudo de quem não estava naquele voo. Questões técnicas e sociais passam a ser mobilizadas na tentativa de compreender o evento: as condições meteorológicas, a falha de algum equipamento, a altura de voo, as tentativas de comunicação entre piloto e torre de comando. Nem sempre, porém, é possível chegar a conclusões precisas.

Em todos esses exemplos, a existência de “caixas-pretas” está associada a situações negativas. Ela pode se referir à falta de transparência: como no primeiro caso, em que elas fecham, em seu interior, informações públicas relevantes; ou no segundo, em que escondem processos políticos, como a definição de regras para o funcionamento de políticas públicas. Ela também pode fazer menção a eventos imprevistos durante voos e que precisam ser investigados, como no terceiro caso. Embora os dois últimos exemplos possam reconhecer que a interpretação do que guarda a “caixa-preta” não é tarefa simples, eles ainda estão longe de se relacionar com a complexidade que discutimos até aqui para as políticas públicas culturais.

Dessa maneira, com o intuito de evitar confusões com o uso dessa expressão, sugerimos uma expressão alternativa: a de *caixa-preta transparente*. Isto porque este mecanismo não se encontra oculto ou escondido; ao contrário, está à disposição do debate, do diálogo e da construção pública de saberes, como o próprio desenvolvimento desta pesquisa revela. Pretendemos mobilizar essa ideia, então, para o desenvolvimento do estudo da operacionalização de políticas públicas em contextos de alta complexidade.

Para ilustra-la, propomos reflexão a partir de outro evento cotidiano: a ida a um restaurante em que a cozinha é separada da área para alimentação por vidros. Embora a visita à cozinha seja considerada um direito garantido por lei aos cidadãos no município de São Paulo, por exemplo, a separação desta área por vidros torna mais transparente seu funcionamento: o processo de preparo da refeição, assim como as condições de higiene e limpeza estão disponíveis para observação de qualquer pessoa; ainda que o princípio seja de separação. Algumas pessoas, esperando sua refeição, se fascinam por esse processo;

outras o acompanham para assegurar que o preparo da refeição se dá conforme o esperado. No entanto, vemos que não são todos os que se interessam por essa atividade: apesar do vidro, as pessoas muitas vezes estão conversando entre si, assistindo a uma televisão fixada em uma das paredes do estabelecimento ou simplesmente olhando à sua volta, sem fixar sua atenção no funcionamento da cozinha.

De certo modo, esse exemplo pode nos inspirar para o estudo sobre como são operacionalizadas políticas públicas. O direito de acesso às informações referentes às atividades governamentais também está assegurado legalmente a todos os cidadãos brasileiros e, se quiserem, podem solicita-las aos governos. O princípio também parece ser o de algum tipo de separação, entre Estado e sociedade. Além disso, os governos constantemente tornam públicas outras informações, as quais muitas vezes não estavam especificamente previstas em lei ou que não haviam sido solicitadas até então. Em outros casos, organizações e movimentos sociais se configuram com o objetivo justamente de acompanhar as ações do governo, se eles estariam cumprindo com o esperado. Nem sempre, no entanto, os cidadãos focam suas atenções sobre o funcionamento de todas as políticas públicas desenvolvidas pelos governos ou como elas são operacionalizadas. E isso não é necessariamente uma falta de virtude cidadã: como Frederickson (1997) sugere, as atividades governamentais e os problemas públicos são tão complexos que se torna bastante improvável que um cidadão tenha a capacidade técnica e política de se envolver com todas elas ao mesmo tempo; por isso é que se torna necessário acordar que esse funcionamento respeite certos princípios e mecanismos acordados publicamente. Como a operacionalização de políticas públicas culturais envolve questões com alto grau de complexidade e, ao mesmo tempo, estão disponíveis ao acesso público, poderemos chamá-las de *caixas-pretas transparentes*.

CAPÍTULO 4 – ESTUDANDO O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO DAS OSs EM SÃO PAULO

“Em vez de transformar em caixa-preta os aspectos técnicos da ciência e depois procurar influências e vieses sociais, percebemos (...) como era mais simples estar ali antes que a caixa se fechasse e ficasse preta” (Bruno Latour)

Neste capítulo, vamos acompanhar como as pessoas que participam do arranjo das Organizações Sociais para a operacionalização de políticas públicas de cultura em São Paulo descrevem seu funcionamento. Nosso intuito é aprender com essa experiência, especialmente sobre como lidar com a complexidade que os estudos sobre essas políticas públicas sugerem estar presentes em seu cotidiano. Os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa serão descritos e justificados a seguir. Através deles, também explicamos as opções realizadas para a organização dos materiais e informações aos quais tivemos acesso.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Entre os meses de outubro de 2013 e janeiro de 2014 foram realizadas 31 entrevistas a partir de roteiros semiestruturados com 29 pessoas de intensa atuação na arena da cultura em São Paulo. Na ocasião dessas entrevistas, foi possível a este pesquisador entrar em contato também com os lugares presentes no funcionamento desse arranjo, além de conversar com outras pessoas que não apenas aquelas entrevistadas. A atenção a esses aspectos da pesquisa de campo está assentada na perspectiva de campo-tema apresentada por Spink (2003):

“Campo é o campo do tema, o campo-tema; não é o lugar onde o tema pode ser visto – como se fosse um animal no zoológico – mas são as redes de causalidade intersubjetiva que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes, que não são necessariamente conhecidos uns dos outros. Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades” (SPINK, 2003, p. 36).

Com o intuito de facilitar a compreensão do funcionamento do arranjo, definimos três tipos de posicionamento institucional para as falas dos entrevistados: aquelas a partir da Secretaria de Estado da Cultura (SEC-SP), a partir das Organizações Sociais (OSs) e a partir do que chamamos de Arena da Cultura, um espaço aberto em que diferentes pessoas

podem atuar e se manifestar sobre o tema da cultura em sentido amplo – ou seja, sem vínculo direto com o funcionamento desse arranjo no momento das entrevistas. Trata-se de uma negociação que o pesquisador estabelece com este campo-tema das políticas públicas de cultura operacionalizadas com Organizações Sociais em São Paulo; nosso objetivo é tornar possível reconhecer - e, futuramente, lidar com - a complexidade:

“O campo-tema, como complexo de redes de sentidos que se interconectam, é um espaço criado (...) herdado ou incorporado pelo pesquisador ou pesquisadora e negociado na medida em que este busca se inserir nas suas teias de ação (...). (...) Ele é debatido e negociado, ou melhor ainda, é arguido dentro de um processo que também tem lugar e tempo” (SPINK, 2003, p. 28).

A perspectiva do campo-tema traz um alerta: não perceber as entrevistas como dados soltos e desconectados de outros argumentos. A discussão com outros estudos sobre políticas públicas de cultura e o contato com suas problematizações, conforme realizado até aqui nesta tese, preparam o pesquisador – e o leitor – para identificar diálogos presentes nas práticas discursivas que passamos a acessar por meio das entrevistas e das observações do campo:

“Quando fazemos o que nós chamamos de pesquisa de campo, nós não estamos “indo” ao campo. Já estamos no campo, porque já estamos no tema. O que nós buscamos é nos localizar psicossocialmente e territorialmente mais perto das partes e lugares mais densos das múltiplas interseções e interfaces críticas do campo-tema onde as práticas discursivas se confrontem e, ao se confrontar, se tornam mais reconhecíveis” (SPINK, 2003, p. 36).

Como consequência da multiplicidade reconhecida nesta abordagem de campo-tema, o papel do pesquisador deixa de ser descobrir “a verdade” ou “o real”, supostamente à nossa espera e disponível a partir das entrevistas; ao contrário, nosso papel passa a ser construir sua maneira de conversar e conectar os “múltiplos pedaços de conversas” presentes:

“Não há dados nas nossas investigações porque não há fatos empíricos esperando pacientemente e independentemente para serem interpretados. (...) Não há dados, mas há, ao contrário, pedaços ou fragmentos de conversas: conversas no presente, conversas no passado; conversas presentes nas materialidades; conversas que já viraram eventos, artefatos e instituições; conversas ainda em formação; e, mais importante ainda, conversas sobre conversas. Não há múltiplas formas de coleta de dados e, sim, múltiplas maneiras de conversar com socialidades e materialidades em que buscamos entrecruza-las, juntando os fragmentos para ampliar as vozes, argumentos e possibilidades presentes. (...) Se o processo de pesquisa não é um processo de achar o real ou uma investigação para descobrir a verdade mas, ao contrário, é

uma tentativa de confrontar, entrecruzar e ampliar os saberes, precisamos também buscar meios e formas de narrar e veicular nossos estudos que incluem e não excluem; que apoiam os debates e não afastam e excluem os debatedores” (SPINK, 2003, p. 37-38).

Nosso objetivo, a partir desta abordagem, é contribuir para a compreensão da operacionalização de políticas públicas de cultura, tanto do ponto de vista de sua construção como um problema público, como da possibilidade de construir alternativas. Conforme sugere Spink (2003), queremos ser úteis; conectando saberes, ideias e práticas:

“(...) Estamos nesta questão, no campo-tema, porque pensamos que podemos ser úteis. Ser útil pode ser algo como o apoio ao debate ou, dado que nenhuma teoria ou argumento viaja por conta própria (...), ajudar os saberes e conhecimentos presentes a viajar para que outros possam conecta-los com outras ideias e possibilidades dentro do processo de coletivização. Pode ser também a contribuição de trazer outras vozes para o debate, de mostrar outras posições e outros argumentos (...). Conversar sobre o que entendemos, ampliar argumentos, narrar e publicar o que parece importante narrar ou publicar, não são atividades eventuais e opcionais. Estamos no campo-tema porque disciplinarmente achamos que podemos ser úteis e é sempre bom lembrar que, ao contrário da posição confortável da separação de problema e solução (...) se somos parte da solução, provavelmente somos também parte do problema” (SPINK, 2003, p. 27-37).

Com isso, dois pontos de partida foram adotados simultaneamente para o estabelecimento dos contatos com os atuantes neste campo-tema e, conseqüentemente, a solicitação e agendamento de entrevistas: o contato direto com o Secretário de Estado da Cultura de São Paulo, Marcelo Mattos Araújo; e o contato com professores e pesquisadores colegas da Linha de Pesquisa em Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (CMDAPG) da FGV-EAESP, com atuação e inserção específica no tema da cultura. A partir de então, a cada entrevista foi solicitada a sugestão de novos entrevistados que tivessem grande relevância para a compreensão do mecanismo, seguindo a técnica por alguns denominada “bola de neve”.

Como resultado, estão reunidas no Quadro 20, todas as pessoas entrevistadas, suas respectivas posições e as datas das entrevistas⁴⁶. Antes do início de cada entrevista, era colocada à sua disposição a possibilidade de gravar a conversa, com a indicação de que estas não seriam transcritas ou publicadas na íntegra; ao final, apenas duas entrevistas não

⁴⁶ Conforme indica este quadro, em alguns casos foi necessário realizar mais que uma entrevista com a mesma pessoa.

foram gravadas, por solicitação dessas pessoas, resultando em mais de 45 horas de gravações. Além disso, foi disponibilizada a escolha sobre como deveria ser referenciada sua participação em cada caso, sendo que em apenas quatro deles não se optou pela citação nominal. Finalmente, estabeleceu-se como compromisso a disponibilização da versão final desta tese antes de sua publicação para consulta, caso fossem extraídas frases específicas das entrevistas com o registro de sua autoria. Este procedimento tem como objetivo principal respeitar o entrevistado, que contribui com a disponibilização de saberes e construção de conhecimento sobre ações de relevância pública. Ainda assim, não foi necessário individualizar quaisquer falas, uma vez que nosso objetivo não é compreender cada ponto de vista isoladamente, mas suas diversas contribuições para a compreensão sobre como se operacionalizam políticas públicas em contextos de alta complexidade e as questões presentes em seu funcionamento.

QUADRO 20 – LISTA DE ENTREVISTAS E POSICIONAMENTOS

NOME	VÍNCULO DE REFERÊNCIA NO MOMENTO DA ENTREVISTA	POSICIONAMENTO	DATAS DAS ENTREVISTAS
Claudinéli Moreira Ramos	Coordenadora da Unidade de Monitoramento e Avaliação da SEC-SP	SEC-SP	14/10/2013
Lorenzo Mammi	Professor da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo	ARENA DA CULTURA	18/10/2013
Pieter Tjabbes	Diretor da Art Unlimited	ARENA DA CULTURA	19/10/2013
Eduardo Saron	Diretor Superintendente do Itaú Cultural	ARENA DA CULTURA	23/10/2013
Lúcia Maciel Barbosa de Oliveira	Professora da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo	ARENA DA CULTURA	24/10/2013
Ricardo Ribenboim	Diretor da Base 7 Projetos Culturais	ARENA DA CULTURA	24/10/2013
Miguel Gutierrez	Diretor Administrativo e Financeiro da Associação Pinacoteca Arte e Cultura	O.S.	31/10/2013
Liliana Sousa e Silva	Pesquisadora do Laboratório de Cultura, Informação e Público da Universidade de São Paulo	ARENA DA CULTURA	31/10/2013

Pierre Ruprecht	Diretor da SP LEITURAS	O.S.	04/11/2013
Sildeia Pereira	Diretora de Monitoramento e Normas da UM/SEC-SP	SEC-SP	07/11/2013
Adriana Ferrari	Coordenadora da Unidade de Bibliotecas e Leitura	SEC-SP	11/11/2013
Olga Arruda	Superintendente de Formação Cultural do Fábrica de Cultura da Catavento Cultural e Educacional	O.S.	14/11/2013
Aline Canciani	Assistente de Coordenação de Atividades Culturais do Fábrica de Cultura da Catavento Cultural e Educacional	O.S.	14/11/2013
Clóvis Carvalho	Diretor da POIESIS	O.S.	19/11/2013
Fausto Arruda	Diretor da Fundação OSESP	O.S.	19/11/2013 e 26/11/2013
Sueli Motta	Diretora da Biblioteca São Paulo	O.S.	22/11/2013
Técnico da UFC 01	UFC/SEC-SP	SEC-SP	26/11/2013
Técnico da UFC 02	UFC/SEC-SP	SEC-SP	26/11/2013
Técnico da UFC 03	UFC/SEC-SP	SEC-SP	26/11/2013
José Teixeira Coelho Netto	Curador do Museu de Arte de São Paulo (MASP)	ARENA DA CULTURA	26/11/2013
Marília Marton	Chefe de Gabinete da SEC-SP	SEC-SP	27/11/2013 e 03/12/2013
André Sturm	Diretor da Associação do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho	O.S.	02/12/2013
Felipe de Feo	Coordenador Administrativo do programa Fábricas de Cultura da POIESIS	O.S.	04/12/2013
Kluk Magni Neto	Assessor da Diretoria do programa Fábricas de Cultura na POIESIS	O.S.	04/12/2013
Marcelo Tapia	Diretor do Museu Casa Guilherme de Almeida na POIESIS	O.S.	09/12/2013
Paulo Zuben	Diretor Artístico-Pedagógico da Santa Marcelina Cultura	O.S.	10/12/2013
Técnico da UFDPC 01	UFDPC/SEC-SP	SEC-SP	11/12/2013
Renata Motta	Coordenadora da UPPM/SEC-SP	SEC-SP	09/01/2013
Marcelo Mattos Araújo	Secretário de Estado da Cultura de São Paulo	SEC-SP	16/01/2013

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 21, por sua vez, indica as visitas às ações desenvolvidas em espaços culturais vinculados às OSs e a outras organizações, surgidas por convite ou sugestão durante as entrevistas.

QUADRO 21 – LISTA DE EQUIPAMENTOS VISITADOS

NOME	VÍNCULO DE REFERÊNCIA NO MOMENTO DA ENTREVISTA	POSICIONAMENTO	DATA DA VISITA
Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes	Prefeitura de São Paulo	ARENA DA CULTURA	02/11/2013
Biblioteca São Paulo	SP LEITURAS	O.S.	22/11/2013
Prêmio SP de Literatura	SP LEITURAS	O.S.	25/11/2013
Fábrica de Cultura - Parque Belém	Catavento Cultural e Educacional	O.S.	29/11/2013
Concerto da Temporada OSESP na Sala São Paulo	Fundação OSESP	O.S.	29/11/2013
Concertos Matinais na Sala São Paulo	Fundação OSESP	O.S.	01/12/2013
Fábrica de Cultura - Vila Nova Cachoeirinha	POIESIS	O.S.	07/12/2013
Museu Casa Guilherme de Almeida	POIESIS	O.S.	09/12/2013

Fonte: Elaboração própria.

De maneira geral, a posição de atuantes na arena da cultura em sentido mais amplo compreende relatos de acadêmicos, diretores de empresas de produção cultural com fins lucrativos e gestores de organizações culturais sem fins lucrativos. Já a de representantes das Organizações Sociais compreende seus diretores executivos, administrativos e financeiros e gestores de ações ou equipamentos específicos. Finalmente, na SEC-SP, estão reunidos seu titular e gabinete, além de coordenadores e técnicos das diferentes unidades - gestoras e não-gestoras⁴⁷.

A seguir, serão descritas as contribuições dessas diferentes vozes para a compreensão do arranjo de operacionalização de políticas públicas culturais no Estado de São Paulo, cuja característica principal é a presença das Organizações Sociais. Como introdução a cada um desses posicionamentos, disponibilizamos relatos deste pesquisador no cotidiano deste

⁴⁷ Essa nomenclatura respeita a forma como diferentes unidades da SEC-SP são referidas pelos entrevistados. Mais adiante no texto será explicada essa diferenciação.

campo-tema (SPINK, 2008). Com isso, buscamos reconhecer nosso próprio posicionamento, nunca neutro, durante este processo de pesquisa; ou seja, nosso contato progressivo com:

“Lugares, eventos, pessoas, rostos, artefatos, documentos, impressões, recortes, anotações, lembranças, fotos e sons em partes e em pedaços (muitos pedaços); um confronto de saberes uma negociação de sentidos numa busca de ampliar possibilidades de transformar práticas. Só o mal avisado pode pensar que isso é uma atividade neutra” (SPINK, 2003, p. 37).

APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: DA SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA DE SÃO PAULO

INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA

À saída da estação Luz do metrô, o primeiro encontro é com o céu azul de um dia de sol: à esquerda, uma praça, com acesso à Linha Amarela de trens que conectam bairros do Butantã à Luz, centro da cidade mais populosa do País; à direita, a alta temperatura é refrescada pela cerveja tomada sem pressa por homens sentados ao balcão do bar, garrafa acompanhada de copo tipo “americano”. Caminhar da estação até a sede da Secretaria de Estado da Cultura do Governo do Estado de São Paulo é passar por duas quadras. A primeira, menor, traz, de um lado, os muros e portões marrons da Estação da Luz; de outro, vendedores de mochilas, CDs, DVDs, chapéus e de diferentes tipos de lanche dividem a calçada com pessoas apressadas e funcionários da empresa de ônibus cujo ponto final fica bem ali, diante de lojas de roupas, prédios vazios, ocupações, pequenos mercados e consumidores de crack. Atravessando o final da primeira quadra, a paisagem é confusa; prédios foram demolidos e agora são um estacionamento gradeado, à margem de uma avenida de sentido único; como se a única opção fosse a saída, e nunca a chegada. Muros ainda acompanham o lado direito; quase não se percebe agora a presença de diferentes portões, do estacionamento da CPTM e da saída do estacionamento da Sala São Paulo. Quase não se vê o vendedor dentro da banca de jornal. Lojas de instrumentos musicais e lanchonetes já estão do outro lado, mais distante, enquanto as portas e janelas fechadas se alternam com a porta de entrada da Estação Pinacoteca. Por vezes, é possível encontrar

cavalos e policiais militares ali parados, ou um aparente grupo de teatro em ação; tomar um café ali dentro - avisa-se gentilmente - só é possível caso você aceite deixar sua mochila no guarda-volumes e passar por um detector de metais, observado pelo segurança. Restam então duas opções: contornar o prédio da Secretaria pela entrada do estacionamento da Sala São Paulo ou dobrar a esquina, pela porta vigiada por uma base da Polícia Comunitária. Uma placa amarela da prefeitura, ainda na rua, alerta que o ambiente está sendo filmado para sua segurança. Ambas levam ao corredor interno do prédio; entre televisores, plantas, pedras e bustos de deuses gregos da música esculpidos em bronze, duas portarias: uma para a Secretaria, outra para a Fundação OSESP, uma Organização Social de Cultura, e Sala São Paulo. Conhecendo melhor a parte interna do prédio, já é possível caminhar de um lado ao outro sem passar pelas portarias. Fica na Praça Júlio Prestes, com suas fontes desativadas e com vista para dois campinhos de futebol de terra – assim caracterizados pela presença de quatro traves brancas, onde uma antiga rodoviária foi demolida; esse local agora é cercado de grades, ao longo das quais tendas e lonas indicam moradias precárias. Pela praça, pessoas caminham, convivem, conversam.

Na portaria da Secretaria é necessário se identificar com documento e indicar quem espera por você. Para chegar ao seu destino, indica-se o elevador. Subindo as escadas, não se chega, como seria de se supor, ao primeiro andar após o primeiro lance. Aqui há uma máquina de café e uma divisão administrativa, o Núcleo de Transportes – além de uma porta fechada sem indicação. O Primeiro Andar espera após outro lance de escadas; ali estão, em lados opostos, separados por um corredor largo com vista para o pátio central que separa as duas portarias, o Gabinete da Secretaria e o Cerimonial, e as Assessorias Técnica, Parlamentar, a Consultoria Jurídica e o setor responsável por Finanças e Contabilidade. Na sala de espera do gabinete, retratos fotográficos dos dezoito secretários anteriores, listados no Quadro 22.

QUADRO 22 – LISTA DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE CULTURA DESDE SUA CRIAÇÃO

TITULAR DA PASTA	PERÍODO
Orlando Gabriel Zucaner	1967-1969
Luis Arrobas Martins	1969-1971
Pedro de Magalhães Padilha	1971-1974

José Mindlin	1975-1976
Max Feffer	1976-1978
Antônio Henrique da Cunha Bueno	1979-1982
João Carlos Gandra da Silva Martins	1982-1983
João Pacheco e Chaves	1983-1984
Jorge da Cunha Lima	1984-1987
Elizabeth Mendes de Oliveira	1987-1988
Fernando Gomes de Moraes	1988-1991
Adilson Monteiro Alves	1991-1993
Ricardo Itsuo Ohtake	1993-1995
Marcos Ribeiro Mendonça	1995-1998 e 1999-2003
Claudia Maria Costin	2003-2005
João Batista de Andrade	2005-2006
João Sayad	2007-2010
Andrea Matarazzo	2010-2012

Fonte: Elaboração própria.

As quatro unidades gestoras de Contratos de Gestão da Secretaria aguardam após um terceiro lance de escadas: a de Formação Cultural (UFC) e a de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC), de um lado, junto com o setor responsável pelo Programa de Incentivo à Cultura do Estado de São Paulo (PROAC); e, do outro lado, os escritórios das unidades de Bibliotecas e Leitura (UBL) e de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM). Finalmente, o último piso abriga, entre outras divisões, a Unidade de Monitoramento (UM).

O decreto mais recente que altera a estrutura da SEC-SP data de 05 de abril de 2013 (Decreto nº 59.046)⁴⁸. Nele, foram acrescentadas às quatro unidades que já existiam desde o Decreto nº 50.941 de 2006 (UBL, UFC, UFDPC e UPPM) a Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão, subordinada ao titular da pasta, e o Grupo de Projetos e Acompanhamento de Obras, subordinado ao Chefe de Gabinete.

Esta breve introdução já oferece uma primeira aproximação à estrutura e hierarquia formais para tomadas de decisões na SEC-SP quanto às políticas públicas de cultura operacionalizadas por meio do arranjo que compreende as OSs. As quatro unidades previstas desde 2006 (UBL, UFC, UFDPC e UPPM), também referidas pelos entrevistados como “unidades gestoras”, são o nível onde se encontra a administração dos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais; já a UM, embora tenha outras atribuições,

⁴⁸ Em novembro de 2013, o Decreto nº 59.777 acrescenta as Bibliotecas Parque Belém e Parque Villa Lobos aos equipamentos da SEC-SP, indicando também a finalidade e as atribuições desta última.

também desempenha papel relacionado à operacionalização das políticas públicas de cultura neste arranjo. Todas vinculadas, evidentemente, ao Titular da Pasta.

Foram entrevistadas para esta tese três coordenadoras dessas cinco unidades (UBL, UPPM e UM), além de técnicas e técnicos de outras três (UFC, UFDPC e UM). Também foram realizadas entrevistas com a Chefia de Gabinete e o Secretário de Estado, totalizando onze registros com dez pessoas⁴⁹. Em todos eles, há relatos sobre suas trajetórias profissionais, a descrição das estruturas e recursos que coordenam ou com os quais trabalham, as principais ações associadas às estruturas a que se vinculam, exemplos de fluxos e processos para tomadas de decisão e suas percepções quanto à política pública de cultura operacionalizada pelo mecanismo das OSs no Estado de São Paulo. Por vezes, também foram apontados documentos que auxiliam a compreensão de suas perspectivas, os quais também contribuem para a composição da perspectiva daqueles agrupados a partir da SEC-SP sobre o funcionamento do arranjo.

TRAJETÓRIAS

Há certa variedade entre as trajetórias relacionadas às pessoas que atuam no funcionamento deste arranjo para políticas públicas de cultura a partir da SEC-SP. Em alguns casos, especialmente no nível técnico das unidades gestoras, o concurso público parece ter surgido como alternativa após experiências profissionais diversas, sem relação com a área da cultura, como bancos privados, escritórios de advocacia e escolas públicas; alguns dos concursados, inclusive, passaram com o tempo a assumir cargos comissionados. Por outro lado, já é possível encontrar, também no nível técnico das unidades gestoras, trajetórias que passam pela atuação anterior em OSs específicas.

No nível de coordenação, a experiência por organizações privadas com atuação no tema da cultura ganha maior destaque, sendo citados como exemplos o SESC-SP e o Itaú Cultural. Há quem tenha vivenciado as transformações do relacionamento entre entidades culturais e o Estado, como no caso de equipamentos que passaram da gestão governamental direta para o arranjo que compreende as Organizações Sociais no Estado de São Paulo. Outras trajetórias profissionais compreendem passagens por instituições governamentais não

⁴⁹ Em um dos casos, decidiu-se pelo agendamento de nova entrevista com o mesmo entrevistado para aprofundar a compreensão sobre o funcionamento do arranjo.

necessariamente culturais, como a USP, diferentes subprefeituras da capital paulista. Finalmente, participação em juventude partidária – no caso, do PSDB – e assessoria parlamentar compõem esse quadro.

A formação acadêmica também foi mencionada em alguns casos como parte relevante de suas trajetórias. Assim, unem-se diferentes disciplinas, como biblioteconomia, museologia, direito e arquitetura e urbanismo. Nesta última, parece ter especial relevância a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; além de estudos de graduação, ela abrigou também a produção de duas teses de doutorado.

É interessante notar também o tempo de atuação destas pessoas nas estruturas da SEC-SP. No nível técnico, é comum profissionais que estejam há cerca de um ano em suas funções atuais. Em alguns casos, porém, suas trajetórias passam por outras unidades e atividades dentro da SEC-SP, podendo chegar a mais anos de casa. Com isso, suas experiências se misturam principalmente a, pelo menos, três gestões diferentes da SEC-SP: a de João Sayad (2007-2010), Andrea Matarazzo (2010-2012) e Marcelo Araújo (2012-atual). Dentre as seis pessoas atuando nos níveis de coordenação, ou seja, as cinco unidades (UBL, UPPM, UFDPC, UFC e UM) e a Chefia de Gabinete, duas chegaram à SEC-SP na gestão Sayad, três na Matarazzo e uma na Araújo – embora nesse período tenham ocorrido mudanças de função entre as coordenadorias. Ainda assim, secretários anteriores também aparecem associados à atual estrutura da SEC-SP, como gestores dos chamados “órgãos vinculados”: João Batista de Andrade, na Fundação Memorial da América Latina, e Marcos Mendonça, na Fundação Padre Anchieta.

Essa primeira aproximação implica reconhecer que, ao mesmo tempo em que os entrevistados compartilham suas perspectivas sobre o que fazem, como percebem e como funciona o arranjo, também realizam comparações com suas experiências profissionais anteriores e mesmo com os diferentes funcionamentos colocados em ação ao longo das diversas gestões da própria SEC-SP. Com isso, apesar de o objetivo desta tese ser compreender seu funcionamento atual, as descrições frequentemente trazem consigo os anteriores, já indicando transformações muitas vezes consideradas como “correções de rumos” ou mesmo “amadurecimento”.

ESTRUTURAS E RECURSOS

A operacionalização das políticas públicas de cultura neste arranjo tem como base formal os Contratos de Gestão (CG), celebrados entre a SEC-SP e as Organizações Sociais. Neles são previstos o objeto da relação entre estas organizações e o governo estadual paulista, suas responsabilidades, os valores de repasse previstos e os indicadores e metas para acompanhamento, por exemplo. Dentre seus anexos⁵⁰, são considerados como os mais importantes o Anexo I e o Anexo II, nos quais, geralmente, estão registrados em detalhes os Planos de Trabalho – cronograma de desenvolvimento das ações previstas – e o planejamento financeiro – cronograma de desembolso, por parte do Estado, para as OSs.

Estes CG estão sempre sob a administração de uma das quatro “unidades gestoras”: UBL, UFDPC, UFC e UPPM. Atualmente, são 25 contratos assinados com 20 OSs – listadas na Introdução desta tese. Pouco mais que três quartos deles estão concentrados em duas unidades, a UPPM (com dez) e a UFC (com nove). A UFDPC é responsável por outros cinco CG, enquanto a UBL administra apenas um.

Do ponto de vista do valor total pago pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo em Contratos de Gestão detalhado por unidades, conforme realizado para os anos entre 2010 e 2012 na Introdução desta tese, observa-se que embora a UPPM tenha o maior número de contratos sob sua administração, as unidades de Formação Cultural e do Fomento e Difusão da Produção Cultural fazem a gestão de recursos financeiros maiores. A UFDPC, inclusive, embora administre menos de um quinto dos CG (19%), é responsável por mais de um quarto (27%) dos recursos destinados ao arranjo das OSs. pela SEC-SP. Na UPPM, a situação se inverte, uma vez que ela é responsável por 40% dos CG que, juntos, somam menos de um quarto do total de recursos. Já para a UFC, a proporção entre o número de contratos e recursos administrados em relação ao total permanece estável - aproximadamente um terço. A UBL, finalmente, permanece como a unidade com menos recursos, destinado ao seu único CG. Essas informações estão reunidas no Quadro 23 e, conforme apontavam os quadros referentes os anos de 2011 e 2012, a proporção dos pagos com Contratos de Gestão em relação aos demais da SEC-SP permanece em torno de 60%.

⁵⁰ Todos os Contratos de Gestão em andamento estão disponibilizados no Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.transparencia.sp.gov.br> - Acesso em 06/01/2014.

**QUADRO 23 – PAGOS EM CONTRATOS DE GESTÃO PELA SEC-SP
DETALHADO POR UNIDADE - 2013**

UNIDADES COM PAGOS EM 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	2013	
	R\$	%
120104 - UNID.DO FOMENTO E DIFUSAO PRODUCAO CULTURAL	126.415.353,00	27,43%
120110 - UNID. DE FORMACAO CULTURAL	161.403.856,00	35,03%
120105 - UNID. PRESERVACAO DO PATRIMONIO MUSEOLOGICO	110.366.577,34	23,95%
120113 - UNIDADE DE BIBLIOTECAS E LEITURAS	10.123.321,99	2,20%
120101 - GABINETE DO SECRETARIO	52.500.000,00	11,39%
TOTAL Pago em 33903975 - CONTRATOS DE GESTAO-LEI COMPLEMENTAR 846/98	460.809.108,33	58,18%
Outros Pagos da SEC	331.167.621,92	41,82%
TOTAL	791.976.730,25	100,00%

Fonte: www.fazenda.sp.gov.br – Acesso em 03/01/2014.

Chama atenção neste quadro, contudo, a presença de mais de R\$ 50 milhões sob a coordenação do Gabinete do Secretário. Conforme as entrevistas, isso se deve à administração do CG referente a um programa específico da Secretaria, o Fábricas de Cultura – organizacionalmente vinculado à UFC. É previsto que, a partir de 2014, esses recursos também fiquem sob a responsabilidade desta unidade gestora. Caso fosse essa a situação em 2013, a UFC seria então responsável por quase a metade dos recursos pagos pela SEC-SP em Contratos de Gestão.

Quanto ao número de funcionários para a gestão desses contratos, a situação é bastante heterogênea. A UBL, por exemplo, conta com a menor equipe da SEC-SP: uma bibliotecária, três secretárias e três estagiários, sendo a própria coordenadora da Unidade quem faz a gestão dos Contratos de Gestão.

Nas demais unidades gestoras, há técnicos dedicados a tarefas específicas nesta relação, sendo que a maior proporção entre tamanho da equipe e CG está na UPPM, onde sete técnicos administram dez contratos estabelecidos com dez OSs diferentes. São elas: A Casa - Museu de Arte e Artefatos Brasileiros Museu da Casa Brasileira (MAABMCB); ACAM Portinari - Associação Cultural de Apoio ao Museu Casa de Portinari; APAC - Associação Pinacoteca Arte e Cultura; Associação Amigos do Museu Afro Brasil (AAMAB); Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo (AAMASSP);

Associação dos Amigos do Museu do Café (AAMC); Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho (AAPAFMS); Catavento Cultural e Educacional (CCE); Instituto da Arte do Futebol Brasileiro (IAFB); e Poiesis - Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura.

Esta Unidade conta ainda com duas diretorias: a de Gestão e Preservação do Patrimônio Museológico (GPPM) – diretamente relacionada à atuação dos museus do Governo do Estado de São Paulo, todos atualmente funcionando como OS; e a de Gestão Técnica e Coordenação do Sistema Estadual de Museus (GTC-SISEM), com mais quatro técnicos. Também há um núcleo administrativo composto por três funcionários, responsáveis por protocolo, arquivo e recursos humanos, além de quatro estagiários.

Na UFC, há cinco gestores de Contratos de Gestão para os nove que estão sob sua responsabilidade, envolvendo seis Organizações Sociais – Poiesis - Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura; Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina (ACEASSM); Associação de Amigos do Projeto Guri (AAPG); Catavento Cultural e Educacional (CCE); Associação dos Artistas Amigos da Praça - São Paulo Escola de Teatro (AAP); e Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí (AACT). Embora dois de seus técnicos estejam nessa função há menos de um ano, há outros três que têm entre dois e sete anos de experiência. Nesta unidade, os CG também são divididos entre os técnicos para a realização do acompanhamento.

A UFDPC, por sua vez, conta com dois técnicos, atuando na função desde 2012, além de um estagiário. Seu modo de trabalho difere das demais unidades gestoras, uma vez que ambos acompanham todos os cinco CG celebrados com cinco O.S. diferentes – Fundação OSESP (FOSESP), Associação Pró - Dança São Paulo Cia de Dança (APDSPCD), Abacáí Cultura e Arte (ACA), APAA - Associação Paulista dos Amigos da Arte e Instituto Pensarte (IP). Está sendo estudada a possibilidade de mudar a maneira de organizar os trabalhos dentro da Unidade, realocando outros técnicos para a tarefa de gestão dos Contratos de Gestão e distribuindo-os para acompanhamento por membros específicos da equipe.

Estas diferenças sinalizam variedade nas formas como se organizam as estruturas que lidam diretamente com as Organizações Sociais a partir dos recursos que lhes são disponibilizados e são frequentemente apontadas como uma das razões para a criação de

outra estrutura mais recente, a Unidade de Monitoramento, em 2013. A visão era de que a diversidade das estruturas refletia nas relações entre governo e Organizações Sociais. Os procedimentos para diversas questões presentes na relação eram estabelecidos por cada unidade gestora. Exemplos seriam aqueles para a convocação pública - quando o Estado anuncia que está aberto a celebrar um Contrato de Gestão com organização qualificada como OS para um objeto específico, que pode ser a gestão de um programa, evento ou equipamento; os relacionados à celebração do CG – com a preparação do contrato a ser assinado; ou aqueles de acompanhamento do cumprimento ou não dos objetivos previstos – tais como relatórios, respostas a solicitações ou mesmo adequações nos Planos de Trabalho. A UM, então, assume o papel de atuar no planejamento dos novos contratos, na parametrização dos fluxos de trabalho em cada unidade para a gestão dos Contratos de Gestão e em como avaliar as prestações de contas produzidas pelas Organizações Sociais.

Para isso, esta estrutura está organizada da seguinte forma: há duas diretorias, uma de Monitoramento e Normas – responsável pelos fluxos dos processos de monitoramento dos CG, outra de Avaliação – para a construção de modelagem para a prestação de contas; além disso, há núcleo administrativo e equipe de assessoria – responsável pela interface com a Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão, composta por membros da SEC-SP e representantes da sociedade civil para emitir pareceres sobre os relatórios elaborados pelas OSs Além disso, a Unidade está desenvolvendo o que vem sendo chamado de mapeamento de séries históricas, com a comparação entre o previsto e realizado de metas técnicas, administrativas e financeiras nos Planos de Trabalho de todos os Contratos de Gestão assinados entre 2004 e 2013. A publicação desse levantamento está previsto para o primeiro semestre de 2014 e seus achados parciais não foram disponibilizados para esta pesquisa por ainda se encontrar em fase de revisão e validação dos dados. Ao todo, seriam cerca de dez pessoas, entre técnicos e suporte administrativo.

Finalmente, outra estrutura presente no funcionamento deste arranjo é o Gabinete do Secretário. A Chefia coordena os departamentos de Recursos Humanos, de Administração, de Finanças e Orçamento, Grupo de Obras e Projetos e Tecnologia da Informação. São estruturas que prestam serviços para as demais unidades da Secretaria. Em função disso, o Gabinete desempenha papel de mediação entre as diferentes unidades e entre elas e as Organizações Sociais em questões específicas. Além disso, conforme visto nos dados

referentes aos valores pagos detalhados por unidade da SEC-SP, esta estrutura chega a assumir o empenho e pagamento de Contratos de Gestão.

No Quadro 24, a seguir, está apresentado um resumo das estruturas e recursos presentes na SEC-SP para o funcionamento do arranjo das Organizações Sociais para operacionalização de políticas públicas de cultura.

QUADRO 24 – RESUMO DAS ESTRUTURAS E RECURSOS DISPONÍVEIS NA SEC-SP PARA O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM 2013

	UBL	UPPM	UFC	UFDPC	UM	GABINETE
CG⁵¹	1	10	9	5	0	1
% do total de CG⁵²	4%	40%	36%	20%	0%	4%
Nº de OS vinculadas	1 (SP LEITURAS)	10 (MAABMCB; ACAM PORTINARI; APAC; AAMAB; AAMASSP; AAMC; AAPAFMS; CCE; IAFB; POIESIS)	6 (POESIS; ACEASSM; AAPG; CCE; AAAP; AACT)	5 (FOSESP; APDSPCD; ACA; APAA; IP)	-	2 (POIESIS; CCE)
% do total de OS	5%	50%	30%	25%	0%	10%
Número de técnicos para administração de CG	0	7	5	2	0	0
Razão de técnicos por CG⁵³	-	0,7	0,6	0,4	-	-
Valor total administrado via CG	R\$ 10.123.321,99	R\$ 110.366.577,34	R\$ 161.403.856,00	R\$ 126.415.353,00	R\$ 0,00	R\$ 52.500.000,00

⁵¹ A soma de CG nesta linha é igual a 26, já que o CG referente ao programa Fábricas de Cultura está organizacionalmente ligado à UFC, mas sua gestão financeira vem sendo feita pelo Gabinete.

⁵² Pela mesma razão da nota 37, a soma desta linha não é igual a 100%.

⁵³ Na UBL e no Gabinete, a ausência de técnicos específicos para a gestão de CG indica que essa função é desempenhada, respectivamente, pela coordenação da unidade e chefia do gabinete.

% do valor total em CG da SEC-SP	2%	24%	35%	27%	0%	11%
Método de administração do CG	Coordenador administra	Técnicos administram CG específicos	Técnicos administram CG específicos	Todos os técnicos administram todos os CG	Não há CG	Chefe de Gabinete administra

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas.

AÇÕES

Estas estruturas organizacionais da SEC-SP – UBL, UPPM, UFC, UFDPC, UM e Gabinete - são as responsáveis, junto com o Secretário, por administrar programas, sistemas, eventos e equipamentos específicos promovidos pelo governo estadual no tema da cultura; e tudo isso é colocado em ação por meio do arranjo no qual participam as Organizações Sociais. No caso da UBL, são exemplos dessas ações a gestão da Biblioteca São Paulo, do Sistema Estadual de Bibliotecas, o Prêmio São Paulo de Literatura, ações de capacitação e o programa Viagem Literária. A UFC, por sua vez, é responsável por programas como o Fábricas de Cultura, o Projeto Guri, as Oficinas Culturais, além do Conservatório de Tatuí e da EMESP Tom Jobim, centros de formação para a música, e da São Paulo Escola de Teatro, para a formação nas artes cênicas.

Já a UPPM administra, principalmente, museus paulistas: Pinacoteca do Estado de São Paulo, Museu da Imagem e do Som, Paço das Artes, Museu de Arte Sacra e a Casa Guilherme de Almeida, Museu Casa de Portinari, Museu Felícia Leirner, Museu Índia Vanuíre, Museu da Casa Brasileira, Museu Afro Brasil, Museu do Café, Museu da Imigração, Museu Catavento, Museu do Futebol e Museu da Língua Portuguesa. A Unidade é responsável também pelo Sistema Estadual de Museus, atividade que conta com apoios previstos em todos os CG estabelecidos com todas as OSs devido à perspectiva de que todos os museus paulistas devem contribuir para sua manutenção e seu desenvolvimento. Dessa maneira, são realizadas exposições itinerantes e oficinas, por exemplo. A OS ACAM Portinari é considerada parceira privilegiada para o SISEM por ser a única OS cuja sede está no interior do estado – no município de Brodowski, onde também se situa o Museu Casa de Portinari. Com isso, para além das atividades citadas como promovidas pelas demais Organizações Sociais, ela também organiza cursos à distância para formação de profissionais de museus e o Encontro Paulista de Museus. A

Unidade é a responsável, então, por estabelecer as diretrizes para atuação dos museus e, no âmbito do SISEM, executar editais de fomento às suas atividades e realizar a articulação com as representações das quinze regiões administrativas do Estado. Outra atuação direta recente neste contexto foi a operacionalização e apoio ao Conselho do SISEM, previsto desde sua criação em 1986, mas colocado em ação apenas no final de 2011.

A UFDPC, por fim, faz a gestão de teatros como o Sérgio Cardoso, de eventos como a Virada Cultural Paulista, e de corpos estáveis como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Jazz Sinfônica e a São Paulo Companhia de Dança. Sob sua responsabilidade está também o Programa de Incentivo à Ação Cultural (PROAC), que prevê tanto incentivos fiscais para empresas privadas com fins lucrativos que desejem destinar recursos para ações culturais, como o lançamento de editais para apoio a produções culturais em áreas e temas específicos, determinados pela Secretaria. O PROAC, no entanto, não funciona por meio do arranjo com OS, sendo administrado diretamente pela Unidade.

FLUXOS E PROCESSOS

Durante as entrevistas, foi pedido aos coordenadores e técnicos das diferentes unidades que descrevessem o cotidiano de seus trabalhos, com o intuito de compreender as tarefas, funções e processos que colocam em ação, por meio deste arranjo, as políticas públicas de cultura do governo estadual paulista. Afinal, como funciona essa relação entre SEC-SP e Organizações Sociais?

Embora trabalhem com o mesmo mecanismo, as unidades gestoras descrevem processos, sequências e etapas com similaridades e dissimilaridades. De acordo com os entrevistados de uma das unidades gestoras, por exemplo, um Plano de Trabalho para um programa específico que será gerido por uma OS é elaborado pela própria unidade, antes que seja realizada a convocação pública. A melhor proposta, escolhida pela SEC-SP, é então publicada, quando o Contrato de Gestão passa a ser elaborado e preparado para assinatura. Nesse processo, outras estruturas da Secretaria estariam presentes, como a Unidade de Monitoramento, responsável por verificar os indicadores e metas que devem constar no Plano de Trabalho e como eles serão acompanhados, por exemplo; ou então para examinar

se a proposta recebida está de acordo com o Plano de Trabalho elaborado anteriormente. A Consultoria Jurídica também participa do processo, analisando e questionando os termos do CG. Essas adequações são feitas, portanto, até a assinatura do contrato. A vigência é em geral de cinco anos, prazo máximo previsto em lei, embora as novas convocações estejam sendo feitas para o período de quatro anos e meio, para que seis meses antes do fim do contrato o processo de convocação pública já esteja iniciado e não ocorra descontinuidade.

Durante a vigência do CG, são encaminhados documentos para o Tribunal de Contas do Estado (TCE), que realiza apontamentos e questionamentos relacionados às informações de cumprimento, ou não, de metas previstas pela Organização Social no CG. Inicialmente, a unidade gestora é quem responde ao TCE; entretanto, caso se julgue que as respostas não são suficientes, passa a existir recomendações para o cumprimento dos contratos, que devem ser adequadas no ano seguinte do Plano de Trabalho previsto. Esse Plano é readequado anualmente, o que implica, com a mesma frequência, a elaboração de Termos de Aditamento dos contratos, adequando metas e recursos. Toda a comunicação com outros órgãos, como o TCE ou a Secretaria da Fazenda, que também examina as informações disponibilizadas pelas OSs, passa pela Assessoria Técnica do Gabinete do Secretário, que encaminha os documentos para as unidades gestoras, além de analisar seus trabalhos. A maior parte do tempo de trabalho dos técnicos estaria associada a essa função de monitoramento do cumprimento do Contrato de Gestão: análises de relatórios trimestrais e anuais, respostas a solicitações das Organizações Sociais e dos órgãos de controle, encaminhamento de demandas do público que chegam à unidade gestora pela Ouvidoria da SEC-SP, adequações aos Planos de Trabalho. Os produtos desse trabalho são os pareceres técnicos da unidade gestora, encaminhados em seguida para pareceres da Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão. Ambos seriam documentos internos da SEC-SP; publicados em Diário Oficial estão apenas os Planos de Trabalho e os CG. Recente sugestão da Unidade de Monitoramento, apresentada em reunião com as unidades gestoras, é a de suprimir o último dos quatro relatórios trimestrais exigidos; isto porque haveria redundância de informações entre este e o relatório anual.

Finalmente, com o fim do período de vigência do contrato, é providenciado seu encerramento. Para isso, a Organização Social realiza relatório referente a todos os exercícios, com tudo o que foi realizado e prestado conta. Encaminha-se, então, nova convocação pública para elaboração de novo CG. Não há renovação de contrato: mesmo

que seja uma mesma OS a gerir um mesmo programa, todo o processo é reiniciado, desde o Plano de Trabalho e a celebração de novo contrato.

A descrição dos processos para funcionamento do arranjo de acordo com os entrevistados de outra unidade gestora apresenta novos detalhes. De um lado, ressalta a necessidade de que a organização que pretende apresentar proposta em convocação pública para a gestão de atividade da SEC-SP esteja qualificada como Organização Social. Isso implica reconhecer que a Consultoria Jurídica da Secretaria é responsável por analisar e conferir o estatuto dessas organizações, bem como a estrutura de seu Conselho de Administração – o qual, conforme a Lei Complementar nº 846 de 1998 prevê a seguinte composição: até 55% de membros eleitos entre associados, 35% de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho com “*notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral*” (SÃO PAULO, 1998) e 10% de membros eleitos pelos funcionários da organização. Esta adequação deverá ser acompanhada durante toda a vigência do Contrato de Gestão; dessa maneira, qualquer alteração ao estatuto da entidade, por exemplo, é encaminhado à unidade gestora, que realiza quadro comparativo entre os textos original e o alterado, e o encaminha para análise da Consultoria Jurídica. Seu objetivo com isso é que a atuação formal das Organizações Sociais não se afaste de sua proposição inicial.

De outro lado, a atividade de acompanhamento realizada pelos técnicos da unidade gestora também tem novas descrições, em especial na relação com os órgãos de controle – Secretaria da Fazenda e Tribunal de Contas do Estado. Como descrito na unidade gestora anterior, as OSs enviam trimestralmente relatórios de prestações de contas, sobre os quais esta Unidade emite pareceres. Sua análise envolve a indicação de metas que possam estar sub ou superestimadas; ou seja, situações em que há grande distância entre os números previstos no CG e o realizado pela OS. Neste caso, a organização é chamada para conversar e, em seguida, realiza-se o aditamento do contrato, alterando-se tanto metas – para cima ou para baixo – como os recursos destinados ao seu cumprimento – igualmente para cima ou para baixo. Isto quer dizer que um CG pode ser assinado com uma OS prevendo recursos anuais que podem ser alterados por aditamento de um exercício para outro, com base nos estudos e acompanhamentos realizados.

Às análises da própria unidade gestora somam-se as da Secretaria da Fazenda. Ali haveria estruturas próprias que examinam o caso de todas as Organizações Sociais anualmente.

Exemplo desse trabalho seria a visita às OSs por 15 dias; nesse período, elabora-se notificação à unidade gestora com “achados”, ou seja, situações que precisam de ajustes na atuação da entidade. A unidade deve emitir resposta em dez dias. Alguns dos questionamentos, porém, dependem de iniciativa da própria OS; por isso, a unidade encaminha à entidade a sua resposta aos itens que lhe cabem para que ela esteja ciente e complementada com suas próprias explicações. Elaborar-se então um único documento, enviado à SEFAZ, cujas respostas aos “achados” podem ser acatadas, parcialmente acatadas ou não acatadas. Em um dos casos descritos, dentre 30 respostas, pouco menos da metade foram acatadas; retornam à unidade então “recomendações”, que exigem novas respostas da unidade com maior embasamento. Elas também são enviadas, desta vez, ao Tribunal de Contas do Estado, que servirão como base para sua cobrança posterior, em auditoria. Agora a unidade deve responder às “recomendações” e cobrar respostas da OS. Estas recomendações passam por estudo, busca por comprovações e avaliação: se a unidade gestora concordar, realiza a defesa; caso contrário, emite “manifestação”, ou seja, a resposta da unidade para a Fazenda.

Os apontamentos da Fazenda podem ser somados a outros do próprio TCE, quando de sua auditoria dos Contratos de Gestão. Enquanto o roteiro da Fazenda prevê análise contratual, administrativa e financeira, no TCE analisa-se a execução físico-financeira, as movimentações financeiras (receitas e despesas), as peças contábeis das OSs e o balanço patrimonial por projeto; explicações que caberiam, no entendimento técnico da unidade, mais à própria entidade. No Tribunal, ocorre a conclusão do processo, que pode se estender durante anos. Há questionamentos sendo respondidos atualmente pela unidade gestora referentes a situações de 2006 e 2008, por exemplo.

Em mais uma unidade gestora, registra-se que a maior parte do tempo de trabalho de todos os membros de sua equipe estão centradas nos processos de monitoramento administrativo dos CG, por meio de relatórios, visitas *in loco*, interlocução cotidiana com os profissionais das Organizações Sociais, prestação de contas aos órgãos de controle e instrução processual dos trâmites internos, com acréscimos de detalhes sobre os fluxos: os planos de trabalho, por exemplo, não são elaborados pela unidade gestora apenas antes da convocação pública, mas são revistos anualmente para os termos de aditamento. Em ambos os momentos, há diferentes espaços de negociação: entre a unidade e o secretário, para validação do plano de trabalho elaborado; entre a unidade e as OSs, para adequação da

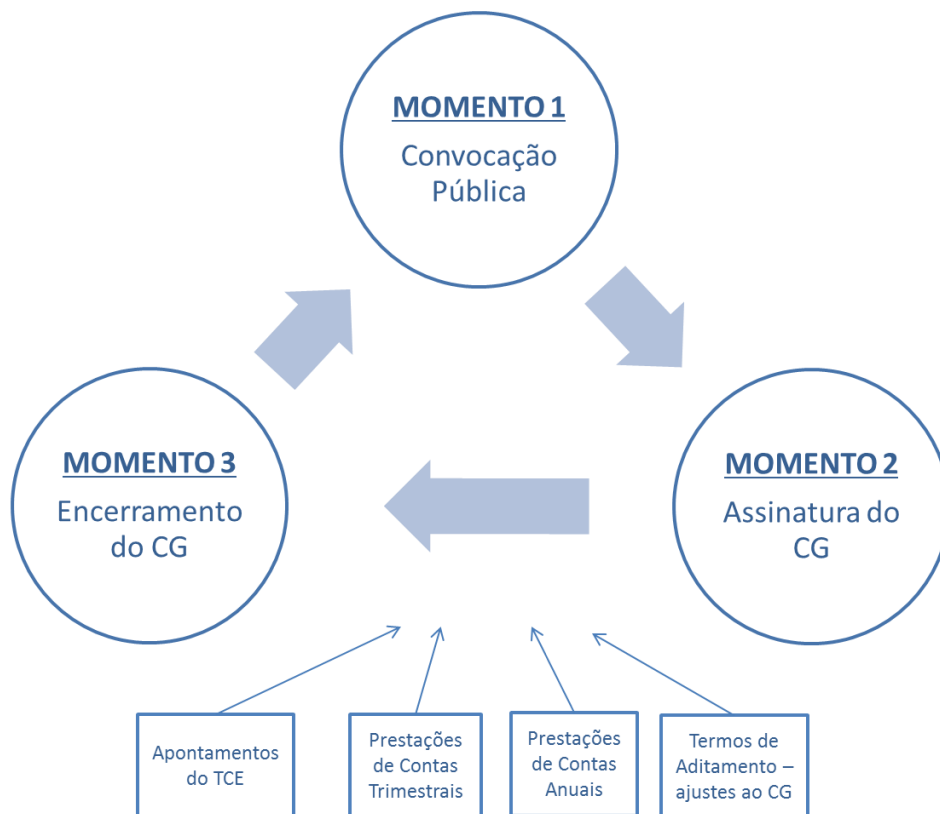
proposta realizada ao plano de trabalho pretendido e os recursos orçamentários disponíveis; entre a unidade gestora e o gabinete, sobretudo em função da questão orçamentária; entre as OSs e o gabinete, mais uma vez tendo em vista os recursos financeiros; e mesmo entre a OS, representada por seu Diretor Executivo ou por seu Conselho Administrativo, e o secretário. Essas conversas e reuniões, entretanto, não obedecem a um fluxo fixo e podem acontecer de acordo com demandas das pessoas e situações envolvidas. Para o caso dos termos de aditamento, por exemplo, as negociações entre unidade gestora e Organização Social, entre propostas e análises de atualizações é realizado entre os meses de junho e setembro; entre setembro e dezembro, técnicos ficam responsáveis por monitorar processos internos, uma vez que a proposta passa pela Consultoria Jurídica e suas considerações, assim como pela Assessoria Técnica do Gabinete e pela própria unidade gestora, outra vez, para análise das recomendações. Apenas, então, o documento poderá ser assinado. Em meio a isso, técnicos continuam tendo que encaminhar processos solicitados pelos órgãos de controle. Outra iniciativa tem sido a elaboração de um cronograma de reuniões anuais entre OSs e secretário, organizada pela Unidade de Monitoramento; com isso, visa-se a realização de ao menos dois encontros anuais entre o secretário e o Conselho Administrativo de cada uma das vinte Organizações Sociais com Contrato de Gestão celebrado atualmente com o Governo do Estado. Por outro lado, seria comum o desdobramento dessas reuniões em outras, a depender dos momentos em que elas ocorrem – por exemplo, períodos de encerramento de Contrato de Gestão ou de Convocação Pública; conferindo certa imprevisibilidade quanto aos fluxos e processos presentes no funcionamento cotidiano do arranjo.

A fiscalização desses processos pelos órgãos de controle também parece, de fato, fazer parte do cotidiano das unidades. No mesmo dia de realização de entrevista em outra unidade gestora, por exemplo, havia um representante da Secretaria da Fazenda examinando processos e documentos na sala de reuniões. Nesta unidade, mais uma vez são citados os trabalhos de pactuar com a entidade a política pública a ser implementada pelas ações sob gestão da OS, a elaboração do contrato e o relacionamento estreito com a OS durante a vigência do contrato. Desta vez, no entanto, há ações de mediação técnica com prefeituras devido ao tipo de atividade desenvolvida, defendendo-se que sua responsabilidade é pensar ações e articulá-las por todo o território do estado de São Paulo, enquanto às OSs cabe a execução do CG – embora também seja descrita a configuração de

um relacionamento de troca entre OS e unidade gestora, em que há o encaminhamento de demandas políticas, institucionais ou operacionais, conforme o perfil de atuação de cada um dos envolvidos.

Todas essas situações variam, de acordo com técnicos e coordenadores das unidades, de acordo com as pessoas, suas trajetórias, as estruturas nas quais atuam e os recursos que têm à disposição. As descrições sugerem, portanto, a existência de diferentes funcionamentos do arranjo conforme as unidades gestoras e seus relacionamentos. A UM, dedicada a padronizar algumas dessas etapas – sob a diretriz de construir processos permanentes, sistemáticos e regulares –, vem elaborando procedimentos que orientam ações que as unidades gestoras devem desempenhar na relação com as Organizações Sociais. São, ao todo, sete Procedimentos Operacionais Parametrizados (POP): a convocação pública, a assinatura do Contrato de Gestão, as prestações de contas sobre a execução do contrato trimestrais e anuais, os termos de aditamentos, o encerramento dos contratos e os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado. Destes, cinco já estariam em andamento – alguns inclusive já em uso, faltando desenvolver procedimentos para os apontamentos do TCE e para as prestações de contas trimestrais. Tendo em vista os procedimentos que estão sendo padronizados para todas as relações entre unidades gestoras e OSs, nota-se a sugestão de que essa relação funciona de acordo com o seguinte fluxo, ilustrado em azul, na Figura 2.

**FIGURA 2 – FLUXO DA RELAÇÃO SEC-SP E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
TENDO COMO BASE OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS
PARAMETRIZADOS (POP)**

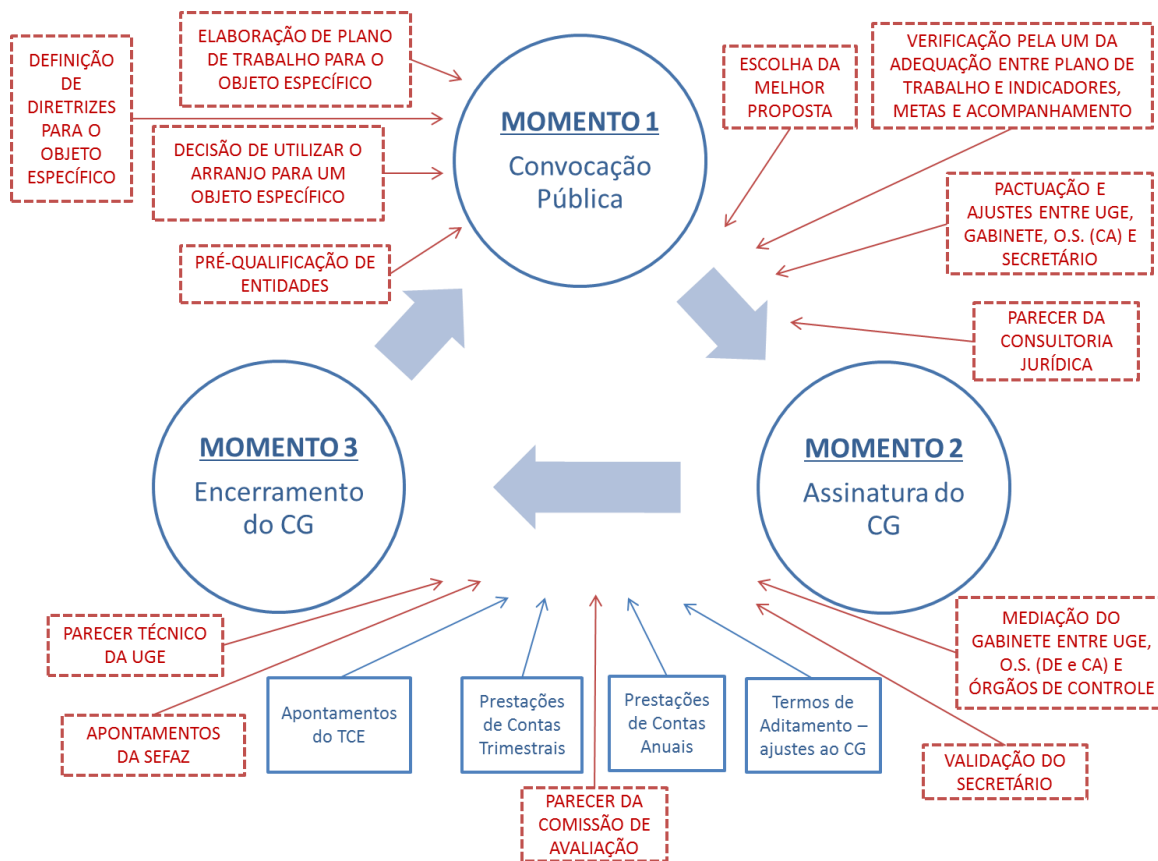


Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com técnicos da SEC-SP.

No entanto, outros processos descritos por técnicos e coordenadores das unidades gestoras parecem extrapolá-lo, aumentando a complexidade da configuração do arranjo uma vez que reconhecem a participação de outras organizações e a presença de outros fluxos e processos de tomada de decisão – destacados em pontilhado vermelho⁵⁴ na Figura 3, a seguir.

⁵⁴ A opção pelo pontilhado vermelho na representação de processos identificados a partir das entrevistas diz respeito à impossibilidade de prever em que sequência ou como eles são realizados, mas registrando sua presença no funcionamento do arranjo.

**FIGURA 3 – FLUXO DA RELAÇÃO SEC-SP E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
TENDO COMO BASE OS PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS
PARAMETRIZADOS (POP) E AS ENTREVISTAS**



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com técnicos da SEC-SP.

Em outras palavras, as entrevistas permitem identificar a presença de questões e relações político-institucionais e sociais para além dos procedimentos técnicos na configuração deste arranjo para operacionalização de políticas públicas de cultura, assim como a existência de diversos funcionamentos, que se conformam às diferentes estruturas, recursos e pessoas envolvidas.

QUESTÕES

Assim como pessoas e suas trajetórias, estruturas e recursos, ações, processos e fluxos, também questões específicas estão presentes e ajudam a compreender o funcionamento deste arranjo. A primeira delas parece estar associada ao fato de que as pessoas atualmente responsáveis pela sua gestão não são as responsáveis por sua criação; com isso, há

frequentemente um certo esforço em “contextualizar” as origens do que é muitas vezes considerado como o “modelo OS” – embora dentro da própria SEC-SP pareçam coexistir diferentes modos de funcionamento do arranjo. Com isso, são desenvolvidos balanços e apresentadas modificações realizadas ao longo do tempo.

Duas trajetórias diferentes são recuperadas para explicar a criação desse mecanismo. De um lado, está o debate da Reforma do Estado no Brasil, referenciado como momento de discussão do papel do Estado e da origem da concepção da participação de organizações públicas não estatais, a qual se associa a figura das Organizações Sociais. Por outro lado, a área da cultura enfrentava durante os anos 1990 problemas quanto ao modo de contratação de seus funcionários: são as referências ao BANESER e o credenciamento como alternativas consideradas ilegais e objeto de Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público do Trabalho. O mecanismo das OSs surge como alternativa a esta situação, unindo as duas explicações: entidades privadas fariam a gestão de equipamentos e programas direcionados pelo Estado.

Do ponto de vista formal, o mecanismo das Organizações Sociais surge na Lei Complementar nº 846 de 04 de junho de 1998, que prevê em seu Artigo 23 o estabelecimento de requisitos específicos para a qualificação de entidades como OS para atuação na área da cultura em até 60 dias. O Decreto nº 43.493 de 29 de setembro de 1998 cumpre este papel, alterado posteriormente pelos Decretos nº 50.611 de 30 de março de 2006 e nº 53.330 de 18 de agosto de 2008, além da Resolução SC 10 de 27 de maio de 2008. Na prática, no entanto, há relatos de que até 2011 a convocação pública, por exemplo, previa até três dias para apresentação das propostas – prazo atualmente estendido para 90 dias⁵⁵. Em outros casos, as próprias Organizações Sociais seriam responsáveis por apresentar a proposta de Plano de Trabalho ao governo em vez do atual fluxo em sentido contrário. Além disso, todos os processos de análise, administração do Contrato de Gestão, fiscalização e pagamento dos recursos às entidades estiveram concentradas nas unidades gestoras – diferentemente do esforço atual pela padronização de procedimentos para as diferentes UGE.

⁵⁵ Exemplo recente de Convocação Pública é a voltada para propostas de gestão de seis museus: o Museu da Imagem e do Som de São Paulo, o Museu de Arte Sacra de São Paulo, o Paço das Artes de São Paulo, a Pinacoteca do Estado de São Paulo, a Estação Pinacoteca, o Memorial da Resistência de São Paulo. Disponível em http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/Resolucao_SC_18_2013-Convocacao_publica_para_gerenciamento_de_Museus.pdf - Acesso em 06/01/2014.

As estruturas das quatro unidades gestoras de Contratos de Gestão também são apontadas como questão presente no funcionamento do arranjo. Por vezes, elas dizem respeito ao desejo de acompanhamento mais próximo das atividades desenvolvidas pelas OSs: não haveria técnicos suficientes para visitar e estar mais próximo das ações. Muitas vezes é citada como estrutura mínima de trabalho a disponibilização de um técnico para cada CG, o que não ocorre em nenhuma delas. Em outros casos, reclama-se a necessidade de técnicos em contabilidade para que sejam possíveis análises em maior profundidade de informações divulgadas pelas OSs, tais como balanços, fluxos de caixa e ativo mobilizado; ou mesmo advogados, capazes de acompanhar e auxiliar a construção de novos processos nas unidades. Além disso, a experiência de atuação nesse arranjo faz diferença: as Organizações Sociais podem contar com equipes maiores envolvidas há mais tempo com esse funcionamento. Mudanças bruscas na gestão das unidades, então, podem gerar a perda de informações relevantes – inclusive quanto a eventuais questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle. Ao mesmo tempo, as discussões promovidas pelas OSs também estariam se tornando cada vez mais complexas, exigindo que a SEC-SP enfrente a questão dos profissionais que tem à sua disposição. O perfil de pessoas que precisaria ser reforçado nas estruturas da Secretaria envolve vivência na área da cultura, formação em áreas afins, conhecimento das práticas de gestão pública e compromisso com o funcionamento deste arranjo com as OSs, para que seja possível avançar frente a seus desafios. A capacidade para oferecer salários mais atrativos também poderia contribuir para a formação de equipes maiores e com mais tempo de atuação; esta é uma questão percebida como comum, inclusive, de outras áreas do Governo.

Outra preocupação frequente diz respeito à divisão de papéis e funções entre Estado e OS. Há quem defenda que há uma clara separação entre as atividades de formulação das diretrizes e sua execução; em outros casos, reconhece-se a impossibilidade dessa separação fria e técnica, tendo em vista as relações sociais e políticas envolvidas no funcionamento do arranjo. Mesmo essa separação clara é questionada quanto à sua contribuição para a implementação de políticas públicas. Ainda assim, essa situação traz consequências práticas para o cotidiano da administração dos Contratos de Gestão, tais como conflitos, tensões e a necessidade de renegociações de parte a parte como, por exemplo, eventuais resistências das OSs para colocar em ação novas diretrizes para suas atividades, formuladas pela SEC-SP, mas não previstas nos CG. Como possibilidade para contornar

essa tensão chega a ser sugerida a ampliação dos espaços para tomadas de decisão quanto às políticas públicas de cultura no estado, para que sejam capazes de reunir não apenas representantes da Secretaria e das Organizações Sociais, mas outras instituições que possam ser consideradas capazes de auxiliar a tomada de decisão, ou mesmo públicos mais amplos. Com isso, se fazem presentes entendimentos de que as OSs e a própria SEC-SP podem ser mais abertas, democráticas e transparentes e que, essa nova condição, vista como amadurecimento no funcionamento do arranjo, teria como consequência o seu fortalecimento. A recente adesão do estado ao Sistema Nacional de Cultura também foi mencionada como possibilidade de avanço nesse sentido, uma vez que prevê interlocução com outros agentes culturais, sejam eles privados ou governamentais nos diferentes níveis.

Por outro lado, é preciso destacar percepções que defendem que as Organizações Sociais compreendam, em seus Conselhos Administrativos, representações da sociedade civil. Além disso, elas seriam orientadas pela SEC-SP a desenvolver processos participativos dentro de seus respectivos contextos de atuação, como na gestão de equipamentos ou programas; espaços democráticos e de deliberação são considerados, aqui, como potencialidades de inovação da atuação das Organizações Sociais. Esta perspectiva, portanto, desconsidera a necessidade de ampliação dos atuais espaços para tomada de decisão no funcionamento do arranjo, embora defenda a manutenção de diálogo permanente em seu cotidiano e não se oponha a eventuais aprimoramentos com esse objetivo.

Finalmente, parece estar presente também a questão da especificidade das políticas públicas de cultura. Há comparações, por exemplo, com a área da saúde, para a qual haveria Tabela SUS com classificação de valores e custos dos serviços, além de Termos de Referência com descrição precisa das atividades. Para a ação do Estado na cultura, no entanto, essas referências não estão disponíveis e consolidadas; essa precisão sequer seria possível em alguns casos, como a realização de oficinas ou de contratação de curadorias. Entende-se que os objetivos das ações culturais poderiam ser alcançados de diferentes maneiras, com estratégias igualmente variadas; todas consideradas legítimas. Esse desafio estaria presente também na relação com as fiscalizações dos órgãos de controle, como a Secretaria da Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado, os quais visariam mais os processos formais ou análises de custo e benefício – entendido por vezes como o total de público atingido - do que as dificuldades decorrentes da especificidade para a realização

dessas atividades. Esta situação gera para as unidades gestoras a necessidade constante de explicarem, por exemplo, a prática de valores às vezes bastante diferentes para um mesmo tipo de trabalho, uma vez que haveria especificidades também no âmbito de atuação de cada OS.

EXPECTATIVAS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA

Também foram discutidas nas entrevistas as expectativas daqueles que atuam no cotidiano do funcionamento deste arranjo quanto a qual (ou quais) política(s) pública(s) de cultura estaria(m) sendo implementada(s). Este assunto apresenta-se bastante delicado e, ao mesmo tempo, controverso. Foram citados nos níveis técnicos e de coordenação os seguintes aspectos como diretrizes atuais para a implementação de políticas públicas: a ampliação do acesso, por meio do alcance de públicos maiores às ações sob responsabilidade da SEC-SP; a qualificação desse acesso através de ações de formação dos profissionais que atuam na área; a descentralização de ações como exposições, peças e corpos estáveis, com a promoção de itinerância para diferentes cidades do estado; o fomento às atividades culturais; o apoio às produções culturais que não encontrem sustentação no mercado, ampliando a possibilidade de produção; a busca pela excelência nas ações culturais promovidas pela Secretaria; consolidação e aprimoramento do “modelo OS”; e atenção a públicos específicos, como aqueles em situação de vulnerabilidade social, promovendo maior acessibilidade.

Ainda assim, também é muitas vezes indicada a ausência de diretrizes mais claras, especialmente em algumas de suas áreas de atuação, considerada uma das principais questões para o funcionamento deste arranjo: ainda seria necessário explicitar a razão pelas quais as ações em curso são realizadas. Afinal, diante da indefinição ou da imprecisão, seria mais difícil direcionar e eventualmente corrigir as ações em desenvolvimento pelas Organizações Sociais. O investimento em ferramentas de diagnóstico e avaliação das ações desenvolvidas pela SEC-SP é considerado como alternativa para que se possa subsidiar a discussão sobre as políticas públicas de cultura desejadas.

As Convocações Públicas mais recentes contrariam essa percepção, uma vez que estariam incorporando diretrizes de políticas públicas de cultura para as ações que deverão ser

desenvolvidas em relação a um programa ou equipamento específico da SEC-SP. Um exemplo seria a Resolução SC nº 50, de 19 de julho de 2013, que definiu as regras para a apresentação de propostas de gestão do programa Oficinas Culturais por Organizações Sociais. Além da definição dos procedimentos necessários, da regulamentação da disputa dos projetos e da forma de avaliação dos inscritos, seu Anexo B contém o tópico de “Apresentação da Política de Formação Cultural para as Oficinas Culturais da Secretaria da Cultura de São Paulo”. Nele, estão descritas as responsabilidades da UFC, responsável pelo programa, conforme o Decreto nº 50.941/2006; três valores e compromissos que devem ser respeitados – Diversidade e Direitos Culturais, Democratização da Cultura e Democracia Cultural e Herança Cultural e Voz Criativa; e a previsão de atividades técnicas (Formação de Repertório, Criação e Experimentação, Articulação e Aperfeiçoamento Artístico e Cultural e Mediação Cultural) e administrativas (Gestão Administrativa, Comunicação e imprensa, Edificações e Financiamento e Fomento) para o funcionamento do programa. Todos esses aspectos são detalhados entre as páginas 22 e 26 do documento, acompanhados, justamente, de “diretrizes para a política” pública de cultura à qual estaria associado o programa Oficinas Culturais (estão transcritas no Quadro 25).

QUADRO 25 – DIRETRIZES DA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA PARA AS OFICINAS CULTURAIS – RESOLUÇÃO SC Nº50 DE 2013

“São diretrizes da política estadual de formação cultural para as Oficinas Culturais de SP:

- Propiciar o desenvolvimento pessoal e artístico dos indivíduos, ampliando o universo cultural dos diferentes públicos.*
- Criar situações desafiadoras e inspiradoras que permitam um engajamento ativo, que seja impulsionador para a criação e a interpretação no campo da arte.*
- Facilitar aos indivíduos o estabelecimento de relacionamentos significativos com o universo cultural, modificando hábitos estabelecidos de contato com as artes, através da sensibilização, da experimentação, e do aprofundamento em diferentes linguagens e manifestações.*
- Valorizar o capital cultural de indivíduos e grupos, promovendo o intercâmbio entre circuitos culturais em ações de valorização da diversidade e estabelecendo relacionamento com outras instituições afins, para desenvolver iniciativas de intercâmbio de artistas ou grupos artísticos, visitantes e/ou residentes.*
- Criar situações de formação ativadas por artistas, a partir do contato direto com obras artísticas e da mediação entre público e produtos culturais.*
- Implementar um plano de comunicação abrangente, que envolva aspectos institucionais – reforçando as Oficinas Culturais como equipamentos e ações do Estado de SP – e atividades de Educação à Distância, e torne pública todas as suas atividades, por meio de seu portal na internet, de publicações online e de articulação junto às redes sociais.*
- Constituir e organizar um acervo de documentos que registre as atividades e a história das Oficinas Culturais.*

Sob essas diretrizes, a gestão das Oficinas Culturais da Secretaria da Cultura de São Paulo, sob responsabilidade da Unidade de Formação Cultural, compreende a execução do programa, atividades técnicas e administrativas, as quais, subdivididas em projetos, com metas, rotinas e obrigações contratuais

previamente definidas, direcionam e orientam as prioridades de ação da formação cultural no âmbito da Pasta.”

Fonte: Disponível em

http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/Organizacoes%20Sociais/Resolucao_n%C2%B0_050-2013.pdf – acesso em 21/01/2014.

Finalmente, é preciso reconhecer a percepção de que as ações desenvolvidas e fomentadas pelo arranjo são a própria política pública de cultura. Neste caso, embora se reconheça a relevância do esforço por traduzir essas políticas em planos escritos, teoricamente discutidos e aprovados, discorda-se da ideia de que elas existiriam apenas sob essas condições - o que se considera como visão mais formalista. A inexistência de planos formalmente instituídos não impediria, sob esta perspectiva, a discussão sobre as ações que estão sendo desenvolvidas e sua adequação, ou não, enquanto política pública de cultura. Coloca-se, assim, uma discussão conceitual de fundo sobre o que seriam políticas públicas, entre ações e documentos.

APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA

O bilhete de entrada anuncia a programação daquele dia, uma quinta-feira à noite, parte da Temporada OSESP 2013 na Sala São Paulo: “Celso Antunes regente; Auerbach e Tchaikovsky”. Logo abaixo, “Palestra sobre o programa às 19h45”. Seguindo a orientação, logo após passar a catraca, chegamos a uma sala onde a obra que será assistida em breve é apresentada e contextualizada para o público. À disposição também estão duas revistas: uma sobre a compositora visitante, contando detalhes sobre suas obras e, particularmente, a que compõe aquele concerto, com texto de sua própria autoria; outra, sobre a programação dos meses de novembro e dezembro. Ainda no bilhete, dois avisos: “Programação sujeita a alterações” e “É proibida a entrada de pessoas na Sala São Paulo trajando bermudas, shorts ou chinelos”. Um bilhete laranja complementa a recepção em caixa alta: “BEM-VINDOS À SALA SÃO PAULO!”. Além de informações sobre não ser permitido fumar, comer, beber, filmar ou fotografar durante os concertos; que os telefones celulares devem

permanecer desligados; e que, caso seja necessário sair, que o visitante o faça de maneira discreta, explica-se e reforça-se: “É fundamental que você se sinta confortável em sua vinda à Sala São Paulo. Não há necessidade do uso de trajés sociais, entretanto, não é permitida a entrada de pessoas trajando bermudas, shorts e chinelos”.

No domingo seguinte pela manhã, o bilhete de entrada para a mesma Sala anuncia desta vez programação dos Concertos Matinais: “Orquestra Prelúdio sob regência do Maestro Júlio Medaglia”. Mais abaixo, as logomarcas da Lei de Incentivo à Cultura, da Fundação OSESP, da Secretaria da Cultura do Governo do Estado de São Paulo e do Ministério da Cultura do Governo Federal dão lugar às de patrocinadores, apoiadores culturais, colaboradores e realizadores; entre estes, a TV Cultura e o Ministério da Cultura do Governo Federal. Em breve, naquele espaço, seria iniciada a gravação do último episódio de um programa de televisão, com a disputa entre os seus finalistas, também com os nomes indicados no bilhete. Sem as proibições.

Não muito longe dali, em outra noite, fotos e nomes de escritores são projetados na tela ao fundo do palco do auditório do Museu da Língua Portuguesa, junto com a capa de seus livros que concorrem a três categorias no Prêmio São Paulo de Literatura em 2013 – 6ª edição: Melhor Livro do Ano e Melhores Livros do Ano por Autores Estreantes, divididos por aqueles com mais e menos de 40 anos. Quem chega é recebido com livreto de apresentação sobre cada um dos autores finalistas, sinopses e trechos de seus livros. Trata-se de uma “*celebração ao fazer literário*”, inserido “*na ampla política de incentivo à leitura executada pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo, completando um ciclo que tem em sua base a defesa do modelo de biblioteca viva, convidativa e atraente inclusive para o público não leitor*” (SPLEITURAS, 2013), diz o primeiro texto do livreto, assinado pela própria Secretaria. E complementa: “*o objetivo do Governo do Estado de São Paulo é, com essa política, utilizar a cultura e a leitura como verdadeiros instrumentos de promoção da cidadania, da autonomia, do pensamento crítico e solidário em nossa sociedade*” (SPLEITURAS, 2013).

Guilherme de Almeida também foi escritor; tradutor; poeta. A casa onde morou, hoje museu. Seus livros, por coleção, gosto ou obras próprias, assim como aqueles associados à atividade de tradução que realizava, estão por todo piso superior da casa, rodeando o trabalho da equipe responsável por sua administração. Estão catalogados, higienizados e abertos à consulta pública; seus visitantes em grande parte vêm para a exposição

permanente, mas há também escritores e participantes dos encontros e cursos promovidos na área externa da casa. Seu quarto, conta agora com câmeras de segurança sobre os mesmos móveis; outros tempos. Seu estúdio, onde escrevia, conta com mais livros e fotos; além de sua arma, referência a 1932. Se voltarmos lá embaixo, no piso térreo da casa, veremos pela sala, jardim de inverno, sala de jantar e sala de leitura, obras de Tarsila do Amaral, Di Cavalcanti, Anita Malfatti, Lasar Segall; algumas delas, retratos de Baby de Almeida, sua esposa.

Espaços de leitura para diferentes idades, como tendas, espalhadas no meio daquele grande espaço, com pufes, mostras, instalações, atividades; ao lado de uma delas, as crianças se preparam para o início da contação de histórias na Biblioteca São Paulo. Há por ali computadores, livros e revistas, com orientações para crianças, mas também para jovens, adultos e +60. A maior parte mesmo está no andar de cima, junto com outros tipos de atividades. Grupos de leitura são formados com pessoas em situação de vulnerabilidade social; muitas vezes elas acabaram de sair de albergues da prefeitura e escolhem passar o dia na biblioteca. Vídeos também; muitos, à disposição. Uma equipe de televisão está presente; os produtores querem conversar com a educadora que melhor sabe explicar o funcionamento da máquina que transforma em áudio as letras impressas nas páginas dos livros, para torná-los acessíveis a mais pessoas. O prédio fica no Parque da Juventude, onde a biblioteca é vizinha de duas Escolas estaduais de Ensino Técnico. Da estação de metrô até sua entrada, vê-se um muro, grafitado; lê-se “PERIferia” e “neCECIdade”. Alguém parou pra ver o que alguém havia parado pra ler naquele muro, no meio da cidade. A estação, de nome Carandiru, traz o nome do antigo presídio que existiu ali, cujas memórias, sem o prédio, permanecem no entorno da até pouco tempo única biblioteca do governo estadual paulista.

Entre o centro e a zona leste da metrópole, um Parque de nome Belém. O mesmo da Folia, aberta ao público; parte das atividades da Fábrica de Cultura que também leva o nome do Parque. Ela está em ação no prédio que já foi ruínas do Reformatório de Meninas – parte de instituições de correção a jovens considerados infratores que funcionaram naquele mesmo lugar por mais de 100 anos, desativadas por completo em 2007. Reformou-se o prédio; meninos e meninas agora pesquisam sobre as tradições culturais brasileiras em suas diferentes regiões, aprendem a tocar instrumentos musicais, interpretam, dançam -

inclusive com tecidos. E constroem ali, com o diretor da atividade, as cenas que compõem o Projeto Espetáculo deste ano.

A produção cultural está por outras partes da cidade e as Fábricas, também, com mais Projetos Espetáculos em ação. Na Vila Nova Cachoeirinha, o prédio é outro, assim como os profissionais, os gestores e a organização a qual estão vinculados. Assim como os jovens também são outros. Ali se aprende a tocar instrumentos, cantar, dançar, estar em cena, pesquisar e construir uma apresentação; mas em vez de propor viagem pelas diferentes manifestações culturais regionais do País, a deles questionava o público, sentado nas cadeiras de plástico branco em frente ao palco térreo: “o que é que tem na caixa preta?”⁵⁶. Caixa Preta, o título de seu espetáculo; que se encerrava com os jovens cantando a música de mesmo nome, marcada no ritmo funk da sua percussão: “Quem que falou? Quem se calou? Quem é que financia? Quem se beneficia?”.

Estas ações podem ser consideradas exemplos de produções culturais paulistas, em diferentes áreas e equipamentos da cidade, com objetivos e linguagens que igualmente variam. O que essas ações têm em comum? Todas funcionam pelo arranjo que abrange 20 Organizações Sociais em 25 Contratos de Gestão estabelecidos com a Secretaria da Cultura do Governo do Estado de São Paulo.

Como parte desta pesquisa, foram realizadas 13 entrevistas com 12 pessoas, entre diretores e técnicos, de sete OSs: Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC), SP Leituras, Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (FOSESP), Poiesis – Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura, Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho (AAPAFMS), Catavento Cultural e Educacional (CCE) e Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina (ACEASSM). Com isso, tornou-se possível descrever as diferentes trajetórias de seus gestores, as estruturas e recursos com que trabalham, as ações que produzem, os fluxos e processos cotidianos – que envolvem não apenas a administração de ações próprias, mas também a relação com a SEC-SP – suas percepções quanto às questões presentes no funcionamento deste arranjo e a expectativa que têm sobre a política pública de cultura que contribuem para implementar.

⁵⁶ Refrão da música “Caixa Preta”, do músico brasileiro Curumin, performada pelos jovens.

TRAJETÓRIAS

Dentre os cinco diretores entrevistados, quatro deles têm formação em Administração de Empresas na FGV-EAESP – em meados e finais da década de 1970, finais dos 1980 e início dos 1990; os quais se somam ao engenheiro formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo no final da década de 1960. O olhar exclusivo para o bacharelado, entretanto, omitiria experiências que se revelam diversas. Do ponto de vista acadêmico, há trajetórias de militância em movimento estudantil, como no Grupo Ação Popular nos 1960, e de formação em nível de doutorado acadêmico, em Música. Na atuação profissional, destacam-se passagens por organizações privadas em áreas como financeira, petroquímica, construção, telecomunicações, mercado editorial, distribuidora de filmes e docência em nível universitário. É, porém, a experiência em governos que mais chama atenção, uma vez que diretores executivos tiveram passagens por organizações dos três níveis de governo: no municipal, a Secretaria de Cultura da capital paulista nos anos 1980 (gestão Gianfrancesco Guarnieiri), a de Governo nos 2000 (gestões José Serra e Gilberto Kassab); no estadual, o Metrô e a SABESP nos 1970 e 1980, respectivamente, além da coordenação de unidade gestora da própria SEC-SP, nos 2000 (gestões João Sayad e Andrea Matarazzo); no federal, ministérios como a Casa Civil e Desenvolvimento, Indústria e Comércio na década de 1990 (nos dois mandatos da gestão Fernando Henrique Cardoso).

As funções de diretoria – nos casos executiva, administrativo-financeira e artístico-pedagógica – são em geral as principais na gestão das Organizações Sociais. Há também os superintendentes; dentre os dois entrevistados, novamente um deles passou pela FGV-EAESP, desta vez pelo Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas nos início dos 2010. Ambas trajetórias, aqui, compreendem atuações em governos: seja na administração pública direta, na subprefeitura da Sé do município de São Paulo (gestão Andrea Matarazzo), Secretaria de Assistência Social também da capital paulista (gestão Alda Marco Antônio) e assessoria na própria SEC-SP (gestão Andrea Matarazzo); seja na administração pública indireta, como a Fundação Padre Anchieta, ligada à SEC-SP; e mesmo no serviço público, como professor ou diretor de escolas. As formações aqui variam entre o Direito e a Pedagogia.

Os demais entrevistados desempenham funções técnicas em programas específicos ou a direção de equipamentos geridos pelas Organizações Sociais. As experiências passam por organizações privadas que atuam na área cultural, como a Escola São Paulo; organizações do terceiro setor, como o Instituto Abril; organizações culturais e educacionais privadas, como bibliotecas em empresas de fins lucrativos e em escolas; governos, como a subprefeitura de Cidade Tiradentes na capital paulista; iniciativas autônomas, como consultorias e traduções literárias; e mesmo colaboradores de equipamentos geridos por OS, como a Casa das Rosas, e membros de instituições que configuram seu funcionamento, como a Comissão de Avaliação de Contratos de Gestão. As formações agora indicam Biblioteconomia, Letras e Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo.

As trajetórias dos gestores que atuam do lado das Organizações Sociais para o funcionamento deste arranjo para implementação de políticas públicas de cultura sinalizam para ao menos três aspectos relevantes. Um deles, a formação: há diferentes disciplinas presentes nas sete OSs em que foram realizadas entrevistas, responsáveis por colocar em ação a política pública de cultura. Elas repetem situação presente também na SEC-SP, mas revelam universo ainda mais amplo de áreas do saber.

Outro diz respeito às experiências profissionais em arenas e estruturas bastante diversas entre si. Desde as mais associadas com a área da cultura, como mercado editorial e cinematográfico, a música ou a tradução literária, até mercados de fins lucrativos mais tradicionais, como o financeiro e o da construção.

Finalmente, seus técnicos e gestores têm frequentemente a experiência de atuação em ao menos um dos três níveis governos, seja na administração direta ou indireta; situação de oito das 12 trajetórias. Aqui, é instigante notar ao menos dois tipos diferentes de localização dessas experiências: aquelas relacionadas a chefes do poder executivo – caso das gestões Fernando Henrique Cardoso, no Governo Federal, e José Serra e Gilberto Kassab na prefeitura da capital paulista; e as que remetem ao titular da pasta os entrevistados atuaram – Gianfrancesco Guarnieri na Secretaria de Cultura do município de São Paulo, João Sayad e Andrea Matarazzo como Secretários de Cultura do Estado de São Paulo, sendo este último também referido quando subprefeito da Sé - na capital do estado.

ESTRUTURAS E RECURSOS

Da mesma maneira que é possível encontrar diferentes formações e experiências profissionais nas trajetórias de gestores e técnicos que atuam nas Organizações Sociais de cultura paulistas, também há variações quanto às formas como estão estruturadas e os recursos que têm à disposição.

De acordo com a Lei Complementar nº 846 de 1998, é requisito para a qualificação de uma entidade privada como Organização Social pelo governo estadual de São Paulo a previsão em seu Estatuto da composição de um Conselho de Administração (CA)⁵⁷ e de Diretoria como órgãos de deliberação. Essas estruturas, portanto, são comuns a todas as sete OSs que tiveram gestores entrevistados na pesquisa para esta tese. Todas as entidades estudadas disponibilizam seus respectivos estatutos em suas páginas na internet⁵⁸ com fácil acesso, à exceção da Catavento Cultural e Educacional (CCE)⁵⁹. Todas essas OSs contam também com Conselhos Fiscais para a análise de suas contas a cada exercício; a impossibilidade de acesso ao Estatuto da CCE, entretanto, novamente impede sua indicação como parte deste grupo – embora seja provável que ela também conte com este conselho.

Apesar da previsão legal para a existência dessas estruturas, elas não são idênticas em cada Organização Social. Enquanto a APAC e a Poiesis contam com três diretorias (Relações Institucionais, Administrativo Financeiro e Técnico; e Executivo, Administrativo/Financeiro e Técnico, respectivamente), a AAPAFMS e a SP Leituras possuem duas (Executivo e Administrativo-Financeiro) e a FOSESP apenas uma (Executivo, a qual pode ser acompanhada por até outras duas consideradas em seu Estatuto como adjuntas, atualmente a Artística e a Musical). A estrutura da ACEASSM é mais complexa devido a ser o mesmo para suas atividades em três temas distintos – educação, assistência social e cultura. Com isso, do ponto de vista formal, sua estrutura conta com uma Diretoria do Departamento de Cultura, diferentemente das outras Organizações

⁵⁷ A composição dos Conselhos de Administração é prevista na mesma lei, conforme descrito anteriormente.

⁵⁸ As seguintes entidades disponibilizam seus estatutos em suas páginas na internet: APAC – disponível em <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca-pt/Upload/file/Estatuto%20APAC1.pdf>; SP Leituras – disponível em <http://www.spleituras.org.br/estatuto/>; FOSESP – disponível em <http://www.osesp.art.br/Portal/upload/documentos/EstatutoSocial-FundacaoOsesp-3alteracao-2013.pdf>; AAPAFMS, disponível em http://www.mis-sp.org.br/sites/default/files/ata_e_estatuto_2012.pdf; Poiesis, disponível em <http://www.poiesis.org.br/new/poiesis/estatuto.pdf>; ACEASSM, disponível em http://www.gurisantamarcelina.org.br/arquivos/textarea/file/estatuto_social%281%29.pdf. Acessos em 14/01/2014.

⁵⁹ Disponível em <http://www.cataventocultural.org.br/home>, acesso em 14/01/2014.

Sociais em que a direção da entidade coincide com a direção das ações culturais previstas nos Contratos de Gestão. Porém, do ponto de vista prático, são identificadas uma Diretoria Técnica e outra Administrativa. Seu órgão fiscal também tem outro nome, Conselho para Assuntos Econômicos e Fiscais (CAEF), que zela pelas contas da entidade, incluindo seu Departamento de Cultura.

As pessoas que ocupam as funções de diretoria nas OSs são escolhidas pelos seus Conselhos de Administração, o que confere a este órgão a maior relevância dentro dessas entidades. Além disso, as entrevistas apontam para a função política que eles desempenham, especialmente nas relações e negociações com o governo estadual, uma vez que representam o órgão máximo de deliberação de uma OS. Estes conselhos podem ter diferentes números de membros, entre cinco (conforme prevê o Estatuto da AAPAFMS) e vinte (conforme o da FOSESP). É interessante notar, no entanto, que os estatutos da APAC, Poiesis e SP Leituras não preveem número máximo para membros em seus CA, apenas mínimo. Também são previstas entre três e cinco reuniões ordinárias ao ano desses conselhos.

As Organizações Sociais podem contar ainda com outros conselhos. A APAC e a FOSESP, por exemplo, têm Conselhos Consultivos, responsáveis por auxiliar a Diretoria e o CA das entidades na tomada de decisões. A APAC também tem os conselhos de Orientação Artística, para a gestão da Pinacoteca do Estado de São Paulo, e de Orientação Cultural para o Memorial da Resistência de São Paulo. Embora não previstos formalmente em seu Estatuto, eles são reconhecidos, inclusive com a indicação de seus membros, na página da entidade na internet⁶⁰. O Conselho de Orientação Artística seria composto por artistas ligados ao Museu e indicados pelo secretário de cultura do governo estadual; seu papel seria indicar as diretrizes de políticas públicas para atuação do Museu, analisando propostas da Diretoria Técnica quanto a futuras exposições e decidindo sobre a incorporação de novas obras, por exemplo. Já a FOSESP conta com um Conselho de Orientação cuja função é prevista em seu Estatuto: atuar em aspectos estratégicos e institucionais da entidade. Atualmente, seu papel seria discutir a governança da OS e corrigir eventuais desvios, sem sobreposição aos demais conselhos: de Administração, voltado para as principais questões do dia-a-dia da organização, Fiscal, para questões

⁶⁰ Disponível em <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca-pt/default.aspx?mn=564&c=1029&s=0&friendly=conselhos>, acesso em 14/01/2014.

financeiras e contábeis, e Consultivo, para o apoio das ações da FOSESP nos âmbitos político, empresarial e dos meios de comunicação.

Essas estruturas em cada Organização Social podem ser responsáveis por diferentes quantidades e valores de Contratos de Gestão simultaneamente. Conforme informações divulgadas na seção Transparência da página da SEC-SP na internet⁶¹, que publiciza os CG estabelecidos com cada OS e seus respectivos Termos de Aditamento. A CCE, por exemplo, tem três contratos em vigência: um referente inicialmente a três equipamentos do programa Fábricas de Cultura – Sapopemba, Vila Curuçá e Itaim Paulista, já com três TA assinados; outro cujo objeto é mais um equipamento do mesmo Programa, desta vez o Parque Belém; o último, finalmente, é para o Museu Catavento. Os valores nominais globais desses três contratos somam cerca de R\$ 215 milhões⁶².

A CCE é a OS com maior número de CG em vigência. A Poiesis aparece em seguida, com dois: um referente ao programa Oficinas Culturais do Estado de São Paulo e seus 21 equipamentos, além dos museus Casa das Rosas e Casa Guilherme de Almeida, com três TAs e valor nominal global de pouco mais de R\$ 70 milhões; o outro compreende quatro equipamentos do programa Fábricas de Cultura – São Luís, Vila Nova Cachoeirinha, Capão Redondo e Jaçanã, com dois TAs e valor nominal global semelhante. Como ambos os contratos foram atualizados pelos TAs em 2012, é possível somar os valores, que alcançam quase R\$ 170 milhões.

A ACEASSM também conta com dois contratos em vigência: o CG 01/2013 e o CG 02/2013, referentes à Escola de Música do Estado de São Paulo Tom Jobim (EMESP) e à gestão dos polos do Projeto Guri situados na Região Metropolitana de São Paulo, respectivamente. Seus valores nominais globais com ano-base 2013, se somados, ultrapassam R\$ 225 milhões; tratando-se do mais alto valor dentre as sete OSs estudadas.

⁶¹ Disponível em

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnextoid=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnextchannel=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD> – Acesso em 14/01/2014.

⁶² É preciso destacar, porém, que o primeiro contrato tem valores referentes ao ano de 2013 e os dois outros referentes a 2012. Seria, portanto, necessário corrigir esses valores para estimar o valor real da soma dos três CG para um mesmo ano-base. Esse procedimento também seria necessário para uma comparação dos valores reais dos contratos em vigência com cada O.S. – observação válida para os demais valores que serão apresentados a seguir, os quais estarão sempre acompanhados do ano de referência.

As demais Organizações Sociais têm um Contrato de Gestão em vigência, cada uma, com o governo estadual paulista. O da SP Leituras diz respeito à Biblioteca São Paulo, ao Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas, além de ações de promoção da biblioteca e da leitura, como publicações específicas, o Prêmio São Paulo de Literatura e o Programa Viagem Literária. Já foram assinados seis TAs para esse contrato. Seu valor nominal global, em 2013, é de pouco mais de R\$ 10 milhões, sendo o menor entre aqueles celebrados com as sete OSs em questão.

O segundo menor valor nominal total é o da AAPAFMS, para a gestão do Museu da Imagem e do Som de São Paulo e o Paço das Artes, equivalendo quase dez vezes o da SP Leituras. O terceiro menor é o contrato celebrado com a APAC, pouco menos que R\$ 150 milhões; esse valor, no entanto, já está próximo do valor nominal global dos contratos em vigência com a Poiesis. Trata-se do CG 05/2013, cujos objetos são a Pinacoteca do Estado de São Paulo, a Estação Pinacoteca e o Memorial da Resistência de São Paulo. Esses contratos não apresentam Termos Aditivos.

A FOSESP, finalmente, conta com um dos valores mais altos contratados com o governo do Estado de São Paulo, aproximadamente R\$ 215 milhões (ano de referência 2013) estabelecidos no CG 41/2010 e seus três Termos de Aditamento; valor similar ao total contratado com a CCE. Estão sob sua responsabilidade o Complexo Cultural Julio Prestes/Sala São Paulo, o que, na prática, significa a gestão da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a ocupação da Sala São Paulo e o Festival de Inverno de Campos do Jordão.

A FOSESP e a APAC são as OSs que contam com maior independência em relação ao valor repassado pelo Estado para suas atividades; para ambas, equivale a cerca de 60% de seus recursos, sinal de que dispõem de alta capacidade para captar e recursos por meio de patrocínios ou para gerar de receita própria a partir de suas atividades – como bilheteria e aluguel de espaços, por exemplo. As demais OSs dependem quase exclusivamente dos repasses do governo estadual, que significam aproximadamente 95% de seus recursos. Essas informações estão baseadas nas entrevistas e nas metas previstas nos Contratos de Gestão para captação de recursos próprios e disponibilizadas na página na internet da SEC-SP.

Finalmente é importante destacar que ter a responsabilidade de gerir diferentes equipamentos ou programas por meio de um ou mais CGs tem implicações quanto às estruturas internas de cada Organização Social. A SP Leituras, por exemplo, conta com uma estrutura própria para a Diretoria da Biblioteca São Paulo, com gerências e coordenadorias específicas, para além daquelas que respondem diretamente à Diretoria Executiva. A Poiesis, por sua vez, sustenta manter estrutura organizacional chamada de “matricial”, que conta com estruturas centrais para todos os programas sob sua gestão, como Financeiro, Manutenção e Comunicação, enquanto há coordenadorias específicas conforme o conteúdo das ações. Exemplo semelhante acontece na CCE: há diretores específicos para o programa Fábricas de Cultura e o Museu Catavento, com diretorias próprias; por outro lado, há também estruturas compartilhadas para as áreas Financeira, Recursos Humanos, Contratos e Jurídico. Acima de ambas essas diretorias estariam os diretores Executivo e Adjunto.

Como decorrência, há diferentes estruturas para a gestão de um mesmo programa da SEC-SP, como o Fábricas de Cultura. Além de as Organizações Sociais responsáveis por seu funcionamento serem diferentes (CCE e Poiesis) também o modo como operam varia. A CCE conta com três Superintendências: a de Formação Cultural, a Administrativa e a de Difusão Cultural, reproduzindo, de certa forma, as estruturas da SEC-SP com suas unidades gestoras. A Poiesis também conta com uma diretoria para o programa e três eixos de coordenação central; suas funções, porém, podem ser ligeiramente diferentes: Pedagógico, Gestão Administrativa e Articulação e Difusão. Cada Fábrica de Cultura sob sua responsabilidade também conta com um gerente e três divisões espelhadas nos eixos que respondem à diretoria do programa na sede da OS.

O Projeto Guri é outro programa da SEC-SP gerido por duas OSs distintas: a ACEASSM, responsável por polos na Região Metropolitana de São Paulo e a Associação dos Amigos do Projeto Guri, que faz a gestão dos polos do interior do estado além daqueles que funcionam em prédios da Fundação Casa. Neste caso, no entanto, esta pesquisa conseguiu entrevistar apenas a ACEASSM.

Todas essas informações estão sistematizadas no Quadro 26, a seguir. Para cada OS estudada estão listadas suas diretorias e conselhos conforme previsto em seus Estatutos e suas respectivas páginas na internet; o número e a identificação dos Contratos de Gestão celebrados; o valor nominal global desses contratos, destacando-se os anos de referência de

cada valor; a porcentagem que o repasse do governo estadual representa no total de recursos captados pelas entidades; os programas, equipamentos e sistemas geridos, ou seja, as principais ações operacionalizadas pelo arranjo com estas OSs; além da existência, ou não, de estruturas internas próprias conforme as ações sob sua responsabilidade; por fim, informa-se sobre a gestão compartilhada, ou não, das ações em questão com outra OS.

Se somarmos a este panorama aquele descrito anteriormente, referente às estruturas e recursos que configuram a SEC-SP, a complexidade do arranjo apenas se acentua. Agora há mais variáveis e formas de organizar os trabalhos, embora as ações com as quais se preocupem as pessoas que compõem tanto a Secretaria como as OSs sejam rigorosamente as mesmas. Inevitavelmente, outras questões passam a se fazer presentes neste arranjo, desta vez sob a perspectiva daqueles que atuam nas OSs. Algumas delas decorrentes de nova perspectiva sobre o funcionamento de seus fluxos e processos, como será descrito a seguir. Antes, porém, é interessante descrever as iniciativas colocadas em ação por este arranjo.

QUADRO 26 – COMPARAÇÃO DE ESTRUTURAS E RECURSOS DE SETE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

	SP LETURA	APAC	CCE	POIESIS	FOESP	AAPAFMS	ACEASSM
Diretorias	Executiva e Administrativo-Financeiro	Relações Institucionais, Administrativo e Financeiro e Técnica	Estatuto indisponível na internet	Executiva, Administrativo-Financeiro e Técnica	Executiva (com Artística e Musical como adjuntas)	Executiva e Administrativo-Financeiro	Departamento de Cultura (formal)
Conselhos	Administração e Fiscal	Administração, Fiscal, Consultivo, Orientação Artística da Pinacoteca e Orientação Cultural do Memorial	Estatuto indisponível na internet	Administração e Fiscal	Administração, Fiscal, Orientação, e Consultivo	Administração e Fiscal	Administração e Assuntos Econômicos e Fiscais
Número de CG assinado(s)	1 (CG 02/2011 com 6 TA)	1 (CG 05/2013)	3 (CG 03/2011 com 3 TA, 03/2012 e 07/2012)	2 (CG 44/2010 e 07/2011 com 2 TA)	1 (CG 41/2010 com 3 TA)	1 (CG 06/2013)	2 (CG 01/2013 e 02/2013)
Valor nominal global do(s) CG	R\$ 11.040.495,20 (2013)	R\$ 149.422.320,00 (2013)	R\$ 136.341.634,00 (2013) + R\$ 79.063.800,00 (2012)	R\$ 169.715.987,00 (2012)	R\$ 214.966.666,67 (2013)	R\$ 97.376.345,00 (2013)	R\$ 225.383.626,93 (2013)
% do CG em relação ao total captado	97% (3% patrocínios via Lei Rouanet)	60% (com 10% de geração própria, 27% patrocínios via Lei Rouanet e 3% com patrocínios via PROAC)	98% (2% com captação de recursos correspondem a 10% do repasse para gestão do Museu Catavento)	98% (2% em receitas próprias como patrocínios e bilheteria)	60% em 2013 (maiores fontes de captação: 27% patrocínios via Lei Rouanet, 13% bilheteria, 13% locação do espaço)	94% (6% com captação de recursos)	94% (6% com captação de recursos)
Programas geridos	2 (Viagem Literária + Prêmio SP Literatura)	0	1 (Fábricas de Cultura)	2 (Fábricas de Cultura e Oficinas Culturais)	1 (Festival de Inverno de Campos de Jordão)	0	1 (Projeto Guri)
Equipamentos geridos	1 (Biblioteca São Paulo)	3 (Pinacoteca, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência)	6 (Museu Catavento + 5 Fábricas de Cultura)	27 (Museu Casa Guilherme de Almeida + Casa das Rosas + 4 Fábricas de Cultura + 21 Oficinas Culturais)	2 (Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo e Sala São Paulo)	2 (Museu da Imagem e do Som de São Paulo e Paço das Artes)	47 (46 polos do Projeto Guri na RMSP + EMESP - Escola de Música do Estado de São Paulo Tom Jobim)
Sistemas geridos	1 (SISEB)	0	0	0	0	0	0
Estruturas internas por ação	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Divide a gestão com outra OS	Não	Não	Sim (Fábricas de Cultura com Poiesis)	Sim (Fábricas de Cultura com CCE)	Não	Não	Sim (Projeto Guri com AAPG)

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com técnicos e gestores das O.S. e consulta à página da SEC-SP na internet.

AÇÕES

Conforme observado no quadro anterior, as diferentes estruturas das sete OSs descritas até aqui, bem como os recursos – institucionais, financeiros, políticos e sociais - à sua disposição, são mobilizados para a administração de diversos programas e equipamentos culturais. Algumas dessas iniciativas foram descritas de modo mais detalhado durante as entrevistas, indicando suas características próprias e, diversas vezes, acompanhadas de materiais de divulgação. Esses relatos são apresentados a seguir e contribuem para a compreensão da variedade de situações que compõem o funcionamento da operacionalização de políticas públicas de cultura pelo arranjo das OSs no Estado de São Paulo.

A Biblioteca São Paulo (BSP), por exemplo, foi criada em 2010 pela SEC-SP como um laboratório para novas bibliotecas e dentro de uma perspectiva já consagrada de que esses espaços funcionem como centros comunitários, provendo acesso à informação. Essa perspectiva já seria comum na Europa, nos Estados Unidos e em países latino-americanos como Colômbia – especialmente Medellín e seu conceito de Bibliotecas Parque, com grandes equipamentos voltados para a promoção da cidadania em áreas de maior vulnerabilidade social – e Chile – experiência de Santiago. Sua função, portanto, não é o uso para pesquisa, como se espera de uma biblioteca universitária, por exemplo; mas a promoção da leitura e da cidadania.

A BSP ocupou um prédio que já havia sido construído na área denominada Parque da Juventude, onde antes funcionou a Penitenciária do Carandiru – posteriormente desativada e demolida; o prédio não havia sido pensado especificamente para uma biblioteca. A história do lugar dialoga com o funcionamento da biblioteca ainda hoje: em seu entorno, há conjuntos habitacionais cujos moradores são, por exemplo, familiares de ex-presidiários; eles teriam passado a viver ali justamente pela proximidade à penitenciária, para facilitar a visitas aos seus parentes. Essa relação teria sido percebida após a abertura da biblioteca e início de relacionamento com aquela comunidade, traduzida em uma relação descrita como de aprendizado mútuo; caminhos percorridos para que a população local se apropriasse daquele espaço, percebendo-o como dela.

Entre as ações da Biblioteca atualmente, há o “BSP vai até você”, levando atividades de contação de história infantil para uma das comunidades do entorno. Há outras, como o

Grupo de Leitura do Cotidiano, com pessoas em situação de alta vulnerabilidade social, muitas vezes vindas de abrigos municipais da região: com eles, os gestores do equipamento perceberam um interesse inicial em atividades de discussão; recentemente esse interesse teria se transformado no desejo de escrever mais. Trabalhar com esses públicos que estão presentes no cotidiano da região faz com que a Biblioteca também procure se tornar cada vez mais aberta e convidativa a eles; consequentemente, eles também se apropriam do espaço e podem propor e criar atividades – como se relata sobre grupos de jovens que começam a sugerir e organizar atividades dentro da Biblioteca.

Idosos e bebês também são foco de suas iniciativas. Com o + 60 são desenvolvidas atividades na BSP e visitas às casas dos idosos para a compreensão de suas realidades; o Bebê Lê, por sua vez voltado para crianças entre 6 meses e três anos, visa à formação de cuidadores para desenvolver o gosto pela leitura a partir da contação de histórias.

A gestão da Biblioteca São Paulo, vale destacar, esteve inicialmente sob responsabilidade da Poiesis; poucos meses depois, no entanto, foi assumida pela SP LEITURAS.

Além da BSP, esta OS é responsável pela gestão de programas específicos, entendidos como ações estruturantes no tema da leitura. Exemplo é o programa Pra-Ler, que busca gerar experiências de promoção de leituras em outras instituições que não apenas bibliotecas. O Prêmio São Paulo de Literatura, além de reconhecer escritores, proporciona a realização de encontros na capital e no interior; sendo entendido como ação de difusão. Da mesma forma que o Viagem Literária; este programa realiza encontros e oficinas com escritores e sobre leitura em diversas cidades do Estado, anualmente. Finalmente, a OS faz a gestão do Sistema Estadual de Bibliotecas (SISEB), que cumpre a função de promover ações de capacitação, de criação de banco de dados sobre as bibliotecas públicas municipais paulistas, trabalhando desde questões técnicas, como a mediação e atividades de contação de história, como outras de gestão e organização desses equipamentos, passando por ações políticas, traduzidas na discussão sobre como defender a importância desses equipamentos nos municípios, entendidas como ações de *advocacy*. O SISEB também está relacionado ao desenvolvimento de publicações de divulgação de experiências e conteúdos específicos de interesse das bibliotecas, assim como ao apoio aos seus acervos.

Já o programa Fábricas de Cultura é uma iniciativa menos recente. Tem em seu histórico diversas situações, como apoio do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) à SEC-SP para projetos que envolvessem cultura e juventude; além do mapeamento e construção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil pela Fundação SEADE. Nos bairros da cidade de São Paulo onde este indicador sugeria haver maior vulnerabilidade, decidiu-se pela construção de unidades desse Programa. A extinta OS da Associação dos Amigos das Oficinas Culturais (ASSAOC) foi responsável pela gestão de todos os equipamentos desse Programa até 2011; a partir de então, a Catavendo Cultural e Educacional e a Poiesis passaram a dividir entre si a administração de diferentes unidades.

Atualmente, existem dez. Cinco delas estão na Zona Leste da capital, sob gestão da CCE: Vila Curuçá, Sapopemba e Itaim Paulista (em funcionamento desde 2011); Parque Belém (desde 2012); e Cidade Tiradentes (desde 2013). Outras cinco estão nas zonas Norte e Sul, sob a responsabilidade da Poiesis: Vila Nova Cachoeirinha e Jardim São Luís (desde 2011); e Capão Redondo (2012), Jaçanã (2013) e Brasilândia (cuja construção do prédio ainda não está totalmente pronta, sendo desenvolvidas ali poucas atividades).

Já houve grandes diferenças entre as duas OSs sobre como esse Programa funciona; ainda hoje, variam as formas de organização institucional para administra-lo e alguns aspectos da gestão cotidiana dos equipamentos. Porém, a SEC-SP e as OSs têm se esforçado para unificar a compreensão e as principais características que o Programa deve apresentar, independentemente da OS que assuma sua gestão.

O Fábricas de Cultura é visto por ambas entidades, por exemplo, sob o viés da formação cultural, o que se traduz em suas ações pedagógicas, voltadas para seis linguagens artísticas: circo, dança, teatro, literatura e biblioteca, música e artes visuais – sendo que a CCE, especificamente, compreende o xadrez como uma sétima linguagem. Os equipamentos contam sempre com bibliotecas, para leitura, pesquisa e realização de atividades específicas, como o Ateliê de Leitura e Escrita. Existem diversos ateliês, que introduzem os jovens a uma determinada linguagem artística e podem ter duração semestral ou anual; ao final de dois anos, em geral, elas se integram ao Projeto Espetáculo - construído em conjunto entre educadores (em geral profissionais dos próprios bairros do entorno da unidade) e jovens, integrando os participantes das diferentes atividades da unidade. Assim, ao final do ano, é possível assistir apresentações com propostas bastante distintas nas Fábricas de Cultura. As Trilhas de Produção têm viés mais prático e envolvem

em geral atividades em conjunto; um jovem que já participou de um ateliê de música, por exemplo, pode em seguida optar por participar de uma Trilha de Produção voltada para a formação de banda.

Os jovens que participam das atividades de formação nas Fábricas de Cultura, em média entre 1.200 e 1.500 a cada semestre por unidade, são chamados de aprendizes. Com isso, evita-se chamar aos jovens de alunos, o que confundiria sua relação com outro espaço público – a escola. Há relatos de jovens que preferem ir às atividades das Fábricas à escola; talvez porque se procure engajar o jovem, associando a cultura à possibilidade de transformação social e enfatizando sua autonomia para escolher a atividade da qual deseja participar. O programa também tem como objetivo trabalhar a ampliação de repertório cultural dos aprendizes considerando o universo cultural de cada região onde o programa está instalado

O nome do programa, Fábricas de Cultura, pode gerar alguma dificuldade de relação com o público, como, por exemplo, convencer a comunidade da ideia de trabalho colaborativo. Além disso, os prédios obedecem a um mesmo padrão, em acordo com dois modelos - dependendo da especificidade do terreno: um horizontal, mais baixo; outro vertical, com sete andares. À exceção do Parque Belém, onde houve a reforma de um antigo espaço pertencente a ações visando jovens infratores pelo Governo do Estado, todos os demais prédios foram construídos para abrigar o programa, com arquitetura descrita como imponente, com destaque em relação ao entorno, dominada pela cor branca. Alguns relatos dão conta de que a população chega a associar esses prédios, quando ainda em construção, a um hospital.

Em geral, a chegada do programa é bem aceita nas comunidades. Seus gestores, no entanto, ressaltam a aprendizagem sobre não querer ditar regras do funcionamento do equipamento “de cima para baixo”. Assim, respeita-se o tempo de cada bairro até que progressivamente se apropriem do espaço. Nessa questão, o trabalho de articulação comunitária parece fundamental, para mostrar a importância e a relevância de um projeto deste tipo; os lugares onde eles passam a funcionar costumam enfrentar diversos outros tipos de dificuldades e, por isso, também é fundamental para as OSs aprender sobre os interesses e as características sociais e políticas de cada região.

Outro programa de formação cultural administrado pela Poiesis são as Oficinas Culturais do Estado. Atualmente, são 21 oficinas, sendo 14 em cidades do interior (São José dos Campos, Ribeirão Preto, Limeira, São José do Rio Preto, Iguape, Bauru, Sorocaba, São João da Boa Vista, Campinas, Araraquara, São Carlos, Araçatuba, Marília e Presidente Prudente), seis na capital (nos bairros de Itaquera, Brás, São Miguel Paulista, Taipas, Bom Retiro e Barra Funda) e uma no litoral (Santos). Cada uma delas conta com um coordenador e equipes de quatro a oito pessoas, com o apoio de um núcleo de programação central formado por quatro técnicos localizados na sede da OS. Os coordenadores de cada unidade apresentam suas propostas de programação, mas cabe a esse núcleo examiná-las, distribuir recursos e fechar a programação trimestralmente. Está sendo elaborada atualmente uma nova estrutura de gestão, organizando as oficinas por Macrorregiões do Estado como, por exemplo, Região Metropolitana de São Paulo e Centro-Oeste Paulista. Para cada duas dessas Macrorregiões, haverá a figura de um articulador de região, com a função de viajar e prospectar demandas e ofertas específicas.

O Projeto Guri, sob a administração da Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, cumpre papel de iniciação musical. Atualmente, conta com 46 polos na Região Metropolitana de São Paulo, sendo 27 em parceria com a Secretaria Municipal de Educação da capital – compreendendo seu funcionamento em Centros de Educação Unificados (CEU), nove em parceria com associações e entidades da sociedade civil também da capital, oito em parceria com as Secretarias de Cultura dos municípios de Arujá, Biritiba-Mirim, Osasco (dois), Guararema, Poá, Guarulhos e Santo André, além de dois polos próprios. Seu foco são os bairros com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) ou Índices de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ). Ao todo, são atendidos 13 mil crianças e jovens de 6 a 18 anos; considerando suas famílias, que contam com acompanhamento de assistentes sociais, seriam 30 mil beneficiados. Seu alcance é considerado bastante limitado, uma vez que a rede estadual de ensino teria cerca de oito milhões de estudantes, estimando-se que dois milhões estejam na RMSP. Os desafios para sua expansão seriam as parcerias com as Secretarias Municipais de Educação da região, que dependem de capacidade de articulação em diferentes níveis, assim como a existência de espaços considerados adequados para receber as atividades de ensino de música.

Há metas estabelecidas no Contrato de Gestão com a SEC-SP; se ocorre de um parceiro encerrar a atividade naquele espaço, por exemplo, a primeira opção é buscar alternativa

para atender a mesma comunidade. Caso não seja possível, são recebidos pedidos de atendimento em outros lugares, que recebem visitas técnicas e uma comissão realiza o parecer. Se a articulação política e institucional for possível, então são feitas adequações do espaço físico e busca-se diálogo com líderes comunitários antes do processo de abertura de matrículas. Embora não exista processo seletivo para participar do programa, o número de vagas é limitado.

A Orquestração Sinfônica do Estado de São Paulo, administrada pela FOSESP, foi criada em 1954, passando por uma grande reformulação em 1997, ainda vinculada à Administração Direta e sob a gestão do maestro John Neschling. Situação que mudou a partir de 2005, quando foi assinado o primeiro Contrato de Gestão entre a OS e a SEC-SP. A premissa básica em sua administração é de que se consolide como uma das dez melhores orquestras do mundo.

Houve pressões de gestões da SEC-SP para que fossem descentralizadas suas ações e democratizado o acesso a elas. Desse embate, resultaram novos projetos, como os concertos matinais – dois domingos por mês com concertos gratuitos; a realização de mais concertos ao ar livre; e a OSESP itinerante, levando a orquestra - ou mesmo grupos menores - e palestras para mais cidades do interior paulista, alcançando média de 30 cidades a cada ano e mais de 100 eventos. Há também programas educacionais, que realizam atividades de formação para professores e o atendimento a quase 120 mil crianças da rede estadual de ensino por ano; em 2004 eram atendidas menos de 20 mil. Seu público que paga ingressos para assistir suas apresentações também aumentou nesse período, de 109 mil para 150 mil; assim como o dos concertos matinais, que não existiam e, em 2013, receberam 45 mil pessoas.

Finalmente, ações ligadas a museus foram descritas por gestores e técnicos das OSs entrevistadas. A Pinacoteca do Estado de São Paulo, gerida pela APAC, é considerada referência para ação museológica nesse arranjo. Isso se deve, em parte, a sua história de instituição quase centenária, com boa imagem e marca forte, que alavanca sua capacidade de captação de recursos junto à iniciativa privada, por exemplo; e também nas redes nacionais e internacionais das quais participa. A Pinacoteca conta com parcerias envolvendo instituições nacionais, como Fundação Iberê Camargo, Instituto Moreira Salles e Museu Oscar Niermeyer; e internacionais, como a Tate (Reino Unido), o Centre Georges Pompidou (França) e o MoMA – Museum of Modern Art (Estados Unidos). Por meio

dessas redes são estabelecidas parcerias para trocas de conhecimento, estágios, palestras, exposições e até recursos financeiros. O museu também é conhecido por desenvolver ações que anteciparam a demanda do Estado por maior aproximação com a sociedade, como o Programa de Inclusão Sociocultural (PISC) e o Programa Educativo para Públicos Especiais (PEPE).

O Museu da Imagem e do Som de São Paulo, gerido pela Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho (AAPAFMS), também desenvolve ações específicas, para além da realização de exposições. Exemplo são os Pontos MIS, que envolve a parceria com 130 municípios paulistas, em geral com menos de 50 mil habitantes, oferecendo filmes e oficinas de cinema e fotografia, entre os meses de março e novembro. Esta iniciativa procura fomentar a circulação e o acesso a essa linguagem artística em cidades que não têm esse tipo de equipamento cultural. Também são realizados encontros regionais para avaliar como está sendo a experiência nos municípios, de modo a criar vínculos mais fortes do que aqueles que seriam possível através da simples exibição eventual de um filme.

FLUXOS E PROCESSOS

Por meio das entrevistas com gestores e técnicos das OSs, também foi possível obter diversos exemplos de fluxos e processos cotidianos que permitem a operacionalização de políticas públicas de cultura por meio deste arranjo. Alguns deles remetem a elementos descritos pelos gestores e técnicos da SEC-SP, já apresentados nesta tese: o Contrato de Gestão, sua assinatura e encerramento, as prestações de conta trimestrais e anuais, a Comissão de Avaliação desses contratos, as negociações com as unidades gestoras da Secretaria e com os secretários, os Planos de Trabalho, Termos de Aditamento e a relação com os órgãos de controle. Por outro lado, suas descrições partem do cotidiano de atuação em outras organizações, que se relacionam com a SEC-SP; por isso, apontam para a presença também de outros processos, que contribuem para a compreensão do funcionamento deste arranjo.

Em primeiro lugar, é importante lembrar que, conforme a descrição de gestores e técnicos da Secretaria, o primeiro momento formal dessa operacionalização seria a Convocação Pública, para que OSs apresentem seus Planos de Trabalho para determinados programas,

equipamentos ou sistemas da SEC-SP, os quais estão sob a coordenação de diferentes unidades. Ainda assim, existiriam processos anteriores a este procedimento, tais como definição de planos de trabalho dentro das próprias unidades, a decisão de mobilizar este arranjo para objetos específicos e a pré-qualificação de entidades, indicando que elas estão aptas a participar da convocação.

Na perspectiva das OSs, entretanto, a pré-qualificação já é o desdobramento de outros processos, como a formação da associação. É nesse momento que ocorrerá a construção de seu Estatuto, por exemplo, que pode, ou não, estar direcionado desde o início para atender os critérios da Lei 846/98. Em alguns casos, as entidades já existiam e desenvolviam ações em diversas áreas, como a Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, em cujo nome já se denota atenção dividida entre cultura e outros temas caros à entidade.

O processo de formação também implica a constituição dos conselhos previstos para a entidade, como o Conselho de Administração (CA), principal órgão de deliberação das OSs. Em alguns casos existe também a figura dos instituidores da nova organização, reconhecidos como membros privilegiados para a composição de algumas de suas estruturas em determinadas Organizações Sociais. Deve-se atentar ao fato de que os Conselhos de Administração das OSs têm formação prevista em lei, devendo obedecer ao critério de 55% de membros eleitos entre os associados e 35% de representantes da sociedade civil com notória contribuição à área, escolhidos em várias das entidades pelos outros 55%⁶³. Provavelmente serão essas pessoas que tomarão a decisão de participar da Convocação Pública realizada pela SEC-SP e, portanto, buscarão atender aos requisitos do passo anterior, o da pré-qualificação.

Durante as entrevistas, contextos político-institucionais da Secretaria e da entidade foram mobilizados para explicar e descrever o funcionamento do arranjo. Isto quer dizer que diferentes situações podem influenciar a formação e/ou a decisão de participar da convocação por parte de uma OS, como a referência ao modo irregular de contratação de funcionários da Secretaria durante a década de 1990, objeto de Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público do Trabalho. Essa situação específica implicou para associações de amigos de equipamentos a contratação dos funcionários que já atuavam nos

⁶³ Os outros 10%, como explicado anteriormente, são representantes eleitos pelos funcionários.

equipamentos ou programas, montando equipe de trabalho com experiência específica naquelas ações. Em outros casos, as equipes de trabalho vão sendo formadas na medida em que são selecionados para gerir um equipamento ou programa da SEC-SP.

Outra possibilidade seria o processo de mudança de gestão de um equipamento de uma OS para outra. Essa situação ocorreu com diferentes equipamentos, como a Biblioteca São Paulo, administrado pela Poiesis e, atualmente, pela SP Leituras. O Projeto Guri, também já teria sido administrado integralmente pela Associação dos Amigos do Projeto Guri, antes de ser compartilhado com a ACEASSM. As Oficinas Culturais, programa atualmente sob a gestão da Poiesis, haviam sido anteriormente administradas pela Associação dos Amigos das Oficinas Culturais (ASSAOC), posteriormente extinta. Esta OS também teria administrado as Fábricas de Cultura, atualmente sob a responsabilidade da Poiesis e da CCE. Quando é o caso de uma Organização Social que já existe e tem um Contrato de Gestão em vigência assumir outro programa ou equipamento que estava até então sob a coordenação de outra OS, a situação pode se refletir não na Convocação Pública, mas em Termos de Aditamento.

Essas descrições também se relacionam com modos de funcionamento que se misturam no tempo, já que fazem referências a processos que ocorreram anteriormente. Embora não seja objetivo desta pesquisa investigar e recuperar os diferentes funcionamentos deste arranjo desde sua previsão em lei, em 1998, elas indicam que o arranjo vem passando por transformações desde sua criação; traço similar às entrevistas da SEC-SP. Além disso, reforçam que os contextos político-institucionais são relevantes para compreender a tomada de decisão de participar do arranjo, as ações que serão administradas por cada OS e as estruturas e recursos que estarão implicados.

Há outra situação importante que influencia a relação entre SEC-SP e OS para a operacionalização de políticas públicas de cultura. Uma mesma OS que tenha como responsabilidade a gestão de mais de um programa ou equipamento, pode estar vinculada, conseqüentemente, a diferentes unidades gestoras da Secretaria. A Poiesis, por exemplo, relaciona-se à UPPM e à UFC, devido à gestão de museus (Casa das Rosas e Casa Guilherme de Almeida) e de equipamentos voltados para a formação (Fábricas de Cultura e Oficinas Culturais). A CCE passa pela mesma situação, com a gestão do Museu Catavento e de outras unidades do programa Fábricas de Cultura. A FOSESP, por sua vez,

está vinculada à UFC e à UFPDC, em consequência de sua atuação junto à OSESP e ao Festival de Inverno de Campos do Jordão, respectivamente.

Aqui, é preciso lembrar que as entrevistas com gestores e técnicos da Secretaria de Cultura sugeriram haver diferentes funcionamentos do arranjo conforme as unidades e pessoas envolvidas. São as unidades gestoras, ainda, as responsáveis por lançar as convocações e realizar uma primeira proposta de trabalho para que os candidatos à gestão de equipamentos, programas ou sistemas da SEC-SP apresentem seus planos. Consequentemente, uma mesma OS pode estar envolvida em diferentes funcionamentos deste arranjo ao mesmo tempo uma vez que os encaminhamentos e espaços de negociação serão distintos. A UPPM, por exemplo, inclui nos Planos de Trabalho de todos os museus ao menos cinco programas relacionados às metas de gestão técnica, tais como: Acervo - Conservação, Documentação e Pesquisa, Exposições e Programação Cultural, Serviço Educativo e Projetos Especiais, Ações de Apoio ao SISEM-SP (Sistema Estadual de Museus de São Paulo) e de Comunicação e Imprensa. Este procedimento, no entanto, não é homogêneo entre as demais unidades gestoras, inclusive devido à especificidade desse tipo de equipamento cultural.

Dessa maneira, assimetrias se tornam cada vez mais claras entre as perspectivas sugeridas a partir de entrevistas na SEC-SP e nas Organizações Sociais quanto à configuração desse arranjo a partir dos fluxos e processos envolvidos em seu cotidiano. A primeira, conforme descrito até aqui, estaria centrada em torno dos procedimentos desenvolvidos por cada unidade gestora para o relacionamento com as OSs, que têm como base o Contrato de Gestão. E as OSs, de fato, respondem e, quando necessário, buscam se adequar a esses procedimentos: mobilizam equipes para elaboração de relatórios de prestação de contas e responder às demandas dos órgãos fiscalizadores, como a SEFAZ e o Tribunal de Contas do Estado; também enviam materiais de comunicação, institucional, Plano de Cargos e Salários da entidade e seu Regulamento de Compras, para que sejam examinados e reexaminados a cada proposta de alteração e, em seguida, autorizam sua publicação.

Ficam mais evidentes, porém, a existência de diferentes níveis de fluxos e relação entre a Secretaria e as OSs. Assuntos institucionais, definição de políticas, pactuação de Planos de Trabalho e a aprovação final das prestações de contas envolvem, em geral, presidentes dos Conselhos Administrativos das entidades e o Secretário. As questões técnicas, por sua vez, envolvem a direção executiva com a coordenadoria das unidades gestoras. Além disso, as

equipes técnicas das OSs e das unidades gestoras também conversam entre si para cumprir os fluxos estabelecidos pela SEC-SP; nesse nível, inclusive, aconteceriam descompassos entre os ritmos dos processos internos das OSs e da Secretaria, por diferenças na capacidade técnica e de análise dos dados das informações demandadas a elas pela SEC-SP.

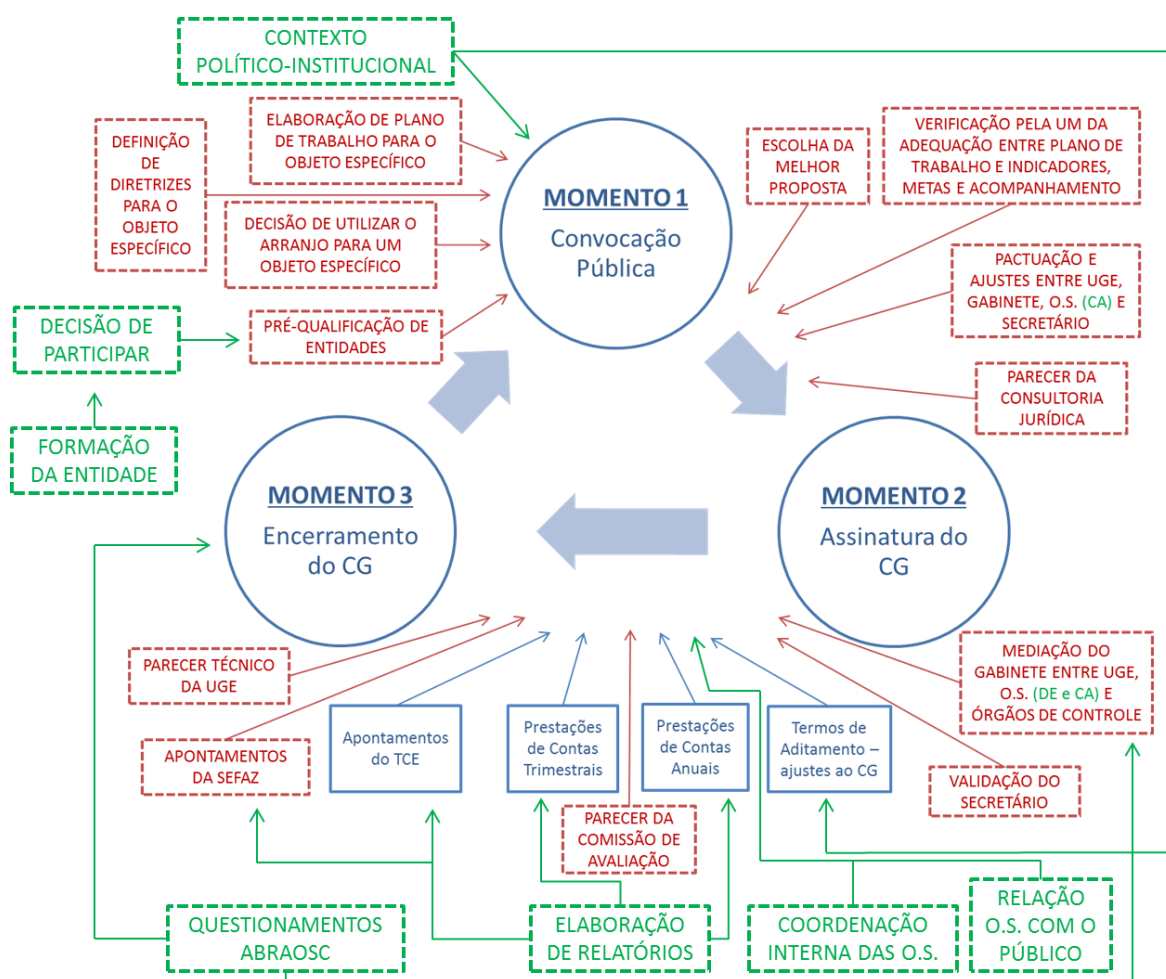
Há ainda fluxos que, por vezes, integram esses diferentes níveis de relação. Um exemplo seria o planejamento de um Plano de Trabalho anual descrito em uma das OSs. O planejamento seria iniciado no meio do ano, coordenado pelo setor financeiro; a diretoria técnica então propõe a programação do equipamento, por exemplo, formulado junto a um de seus conselhos, sendo que os setores técnicos de sua estrutura são responsáveis pela criação e esse seu conselho referenda. O caso dos museus torna esse fluxo ilustrativo: trata-se da definição sobre quais as exposições e cursos que serão realizados no ano seguinte naquele equipamento. O passo seguinte, então, compreende o detalhamento dos orçamentos que subsidiarão as negociações por recursos de repasse do governo estadual, reajustados a cada ano, envolvendo já diretorias executivas, presidentes de conselhos, coordenadores de unidades, gabinete e Secretário. Em algumas situações, práticas promovidas pelas OSs influenciam os fluxos e processos do Estado, tais como a utilização da ferramenta do Planejamento Estratégico, inovações em ações educativas, ou mesmo práticas de conservação de edifícios; surgidas dentro de uma OS, podem se tornar práticas recomendadas pela unidade gestora às demais entidades.

Como há variações entre as estruturas das UGE e das OSs, bem como entre as atividades sob coordenação de cada uma, torna-se impossível precisar sequências comuns de fluxos, ou caminhos específicos de negociação e procedimentos adotados a cada caso. É possível, contudo, identificar pelo menos os processos e fluxos mais evidentes e comuns às diferentes ações, com o intuito de tornar mais compreensíveis sua configuração e funcionamento; com a ressalva de que todos eles podem ser desmembrados em novos processos e podem ser, por sua vez, objetos de estudo em maior profundidade e desses aspectos em específico. O Quadro 27, a seguir, busca reunir os principais aspectos descritos tanto a partir da SEC-SP como das OSs. Um de seus fluxos, Questionamentos ABRAOSC, no entanto, será detalhado a seguir.

QUESTÕES

Recentemente as Organizações Sociais que atuam na área da cultura criaram uma nova entidade, cuja atuação já vem sendo notada no funcionamento deste arranjo para operacionalização de políticas públicas de cultura: trata-se da ABRAOSC – Associação Brasileira das Organizações Sociais de Cultura. Esta associação tem como papel estabelecer intercâmbio de práticas entre as OSs e atuar institucionalmente no que se refere a questões comuns a todas elas, especialmente as tributárias, trabalhistas, financeiras e jurídicas.

FIGURA 4 – FLUXOS E PROCESSOS PARA O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO COM ENTREVISTAS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas com técnicos da SEC-SP.

Embora não tenha sido disponibilizado qualquer documento formal que indique quais OSs estão associadas à ABRAOSC (Associação Brasileira de Organizações Sociais de Cultura) e sua página na internet⁶⁴ não apresente atalhos para acessar conteúdos, ela apresenta um campo disponível para buscas. Ao realizar procura a partir da palavra-chave “estatuto”, surge o acesso a uma apresentação em PowerPoint⁶⁵, com a estrutura da associação, seus cargos e funções, além de uma lista com os 23 Associados Fundadores. Entre eles estão 19 das 20 OSs paulistas – (a Associação dos Amigos do Conservatório do Tatuí não está na ABRAOSC) e há quatro entidades que atuam fora do Estado de São Paulo: a baiana Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia (NEOJIBA), os mineiros Instituto Cultural Sérgio Magnani e Instituto Cultural Filarmônica de Minas Gerais e o carioca Instituto ODEON.

Do ponto de vista tributário, as OSs identificam indefinição sobre a cobrança de certos impostos. Um exemplo é o IPTU, uma vez que alguns edifícios que são considerados do Estado passaram a funcionar também como sede das OSs, entes privados; assim, haveria incerteza quanto à necessidade de se pagar ou não este imposto. Outro caso seria a decisão em alguns casos de se cobrar ISS sobre a bilheteria de algumas das atividades desenvolvidas pelas entidades. Essas situações são indicadas como imprevistas no momento de pactuação do Contrato de Gestão e, portanto, alterariam o planejamento financeiro das OSs por não haver consenso entre as diferentes gestões dos órgãos governamentais nos diferentes níveis da federação sobre a tributação das atividades que elas desempenham.

As questões trabalhistas, por sua vez, dizem respeito ao passivo gerado pela forma de contratação por credenciamento utilizada pela Secretaria da Cultura antes da existência do arranjo e das próprias OSs. Quando ocorre o desligamento de funcionários que, antes de ter o regime de contrato regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) com as OSs, estiveram vinculados à SEC-SP, viria à tona este antigo vínculo. Não haveria definição clara, até o momento, sobre quem seria responsável por esse passivo trabalhista, persistindo diferentes interpretações.

⁶⁴ Disponível em: <https://sites.google.com/site/abraosc/> - acesso em 16/01/2014.

⁶⁵ Disponível em <https://sites.google.com/site/abraosc/home/Planejamento%20Abraosc%2004092913%20rev7.pptx> – acesso em 23/01/2014.

A baixa padronização do que a SEC-SP exige das OSs e a forma de nomear certos lançamentos contábeis também fariam parte das principais questões que levaram ao surgimento da ABRAOSC. Aqui a dificuldade é a existência de duas linguagens técnicas diferentes funcionando ao mesmo tempo: as da contabilidade pública e privada.

As questões jurídicas, finalmente, dizem respeito à responsabilização das pessoas físicas que compõem os Conselhos Administrativos das OSs quanto aos recursos governamentais repassados por meio do Contrato de Gestão. Certos gestores entendem que os riscos envolvidos não seriam razoáveis e que a responsabilização deveria caber à Pessoa Jurídica, uma vez que esses conselheiros não são remunerados e são impossibilitados de assumir ao mesmo tempo funções diretivas, conforme a Lei nº 846/1998. O que fazer com eventuais sobras do CG também é colocado em discussão. O Estado teria o entendimento de que se trata de recursos públicos que devem, portanto, retornar ao caixa do Governo do Estado; já as OSs defendem se tratar de demonstração de ganhos de eficiência promovidos pelo arranjo e, com isso, deveriam ser reinvestidos no próprio equipamento ou programa administrado – independentemente de ocorrer troca de OS responsável por sua gestão ao final do contrato.

Essas situações são aspectos ainda nebulosos da relação entre as OSs e o Estado. De um lado, grande parte dos recursos envolvidos, como visto na análise de suas estruturas, vem dos repasses governamentais; no entanto, devido às OSs estarem configuradas como entidades privadas sem fins lucrativos, misturam-se regras e práticas governamentais e privadas. O que se reflete também em questões de natureza política.

Uma delas diz respeito à definição do papel que cada parte deve desempenhar. Admite-se como premissa do Estado a apresentação de diretrizes de políticas públicas; como realizá-las, porém, entende-se como esfera de autonomia das OSs. A falta de clareza sobre o que fazer, fruto de diretrizes muito amplas, tornaria essa situação ainda mais complexa, na perspectiva das OSs. Nesse contexto, pode acontecer, por exemplo, de propostas das próprias OSs serem encampadas pelo governo e se tornarem diretrizes para a atuação de outras entidades – o que é visto muitas vezes como positivo por parte das entidades.

Ao mesmo tempo, coexistem diferentes visões entre as próprias OSs sobre como o arranjo deve funcionar. Para alguns gestores, o Estado é quem formula a política pública, simplesmente executada pelas OSs; para outros, o Estado pode formular sozinho, mas deve

desenvolver o planejamento em conjunto com a OS - entendida como “interlocutora qualificada” -, além de respeitar sua autonomia para a execução. Finalmente, há relatos de influência do Estado mesmo na execução de ações, ainda que não necessariamente de forma impositiva, mas por meio de sugestões.

Essa observação destaca que os diferentes funcionamentos do arranjo são influenciados por ações do governo, como mudanças de secretários e coordenadores de unidades, descritas como alterações no ritmo da relação. Dependendo das pessoas, pode haver foco maior em cobrar mais resultados ou maior grau de influência sobre o nível operacional. Alguns gestores entendem também que quanto mais antiga a OS, mais estruturada e independente será em relação à SEC-SP. Em alguns casos o CG sequer esgotaria necessariamente a razão de existência da OS: ela poderia se interessar por desenvolver outras ações, como consultorias, por exemplo, para além de atuar junto ao governo. A ideia de que haveria mais pensadores de políticas públicas de cultura dentro das estruturas das OSs do que nas da SEC-SP é mais um fator que influencia a autonomia das entidades neste arranjo.

Questões políticas locais podem se fazer presentes dependendo da ação gerida. Os diferentes municípios paulistas aparecem nas dinâmicas do SISEB, dos polos do Projeto Guri, nos Pontos MIS e nas Oficinas Culturais. Em alguns casos, isso é visto mesmo como uma vantagem para as políticas públicas de cultura: estas ações podem correr riscos em contextos de disputas eleitorais, por exemplo. Com este arranjo, haveria mais facilidade para contornar o problema por meio da atuação das OSs. Ainda assim, gestores destacam que o mecanismo, em si, não traria a “virtude política”, mas sim representaria uma possibilidade a mais para a continuidade dessas iniciativas da SEC-SP.

As entidades também estão em contato com a população, o que alimenta o arranjo com novas questões. Em geral, diretores das OSs reconhecem a necessidade - e se posicionam a favor - de maior proximidade e diálogo com os cidadãos. Esta situação representaria uma das fragilidades de seu funcionamento, exigindo a busca por avanços tanto por parte do governo estadual como das próprias entidades. Para seus gestores, o desafio gira em torno de qual sociedade civil considerar para suas ações: técnicos que não estão diretamente relacionados ao arranjo e que atuam na área, pessoas que frequentam os serviços, ou um público mais amplo? Não há resposta segura. Garantir que esse novo espaço mais amplo de diálogo com a população se torne capaz de democratizar, de fato, seu funcionamento,

também é uma preocupação de gestores. O importante seria impedir que estas iniciativas se tornem apenas mais um mecanismo de democratismo formal.

Essas questões, portanto, também se relacionam com as dinâmicas técnicas que configuram o arranjo. Alguns dos processos presentes em seu funcionamento são criticados, acusados de estabelecer a rigidez que o “modelo OS” deveria evitar. Mecanismos de controle são reconhecidos por seus gestores como importantes para a avaliação positiva de seu funcionamento; maiores ênfases ocasionais sobre eles, no entanto, parece lhes transmitir desconfiança em vez da ideia de parceria.

A própria Unidade de Monitoramento da SEC-SP, com seu papel de padronizar certos procedimentos, é encarada por alguns gestores das OSs como mais uma esfera de fiscalização em potencial – sendo que já haveria várias outras. Para eles, seu foco de atuação não deveria ser construir mais instrumentos formais que gerem custos para alimentar; seria mais interessante para as OSs que esta estrutura da SEC-SP fomentasse a discussão da avaliação, auxiliando-as a construir indicadores capazes de medir melhor se os objetivos da política pública de cultura estão sendo alcançados. Exemplo seria a necessidade de ajustar as metas presentes nos Planos de Trabalho: elas seriam apenas quantitativas e refletiriam pouco, do ponto de vista qualitativo, os impactos para a política pública de cultura em ação.

É preciso ressaltar, porém, que todas essas questões não são consenso entre as OSs entrevistadas; seus gestores podem ser mais sensíveis para um assunto específico ou mesmo divergentes em outros. Em parte, porque elas dependem mesmo do entendimento dos papéis que devem ser desempenhados tanto pelo Estado, como pelas entidades. As estruturas de cada OS e as ações pelas quais são responsáveis também implicam diferentes olhares sobre essas situações.

EXPECTATIVAS SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA

Contribuir para a difusão da cultura, para a educação e formação a partir da cultura, promover a democratização do acesso à cultura e estímulo ou fomento à produção cultural. Essas quatro referências foram citadas por técnicos e gestores de ao menos quatro das sete OSs entrevistadas quanto às suas expectativas sobre a política pública de cultura que

contribuem para implementar por meio desse arranjo. O reconhecimento dessas questões também pode ser visto como o que seus técnicos e gestores consideram como diretrizes da SEC-SP.

Foram mencionadas nas entrevistas de pelo menos três OSs também as expectativas quanto à interiorização ou descentralização das ações culturais pelo Estado de São Paulo e de inclusão social por meio da cultura. Menos frequentes, mas igualmente reconhecidas, são as expectativas de promover acessibilidade, cidadania e transformação social por meio de arte e cultura; além da preservação de patrimônio, acervo, obras e memórias. Completam esse quadro as referências a direitos culturais, diversificação de público e elaboração de planos setoriais.

Na maioria das OSs essas diretrizes são acompanhadas da percepção de que se trata de definições pouco claras ou mesmo imprecisas. Dessa maneira, muitas vezes diferentes equipamentos e programas estariam ligados a perspectivas também distintas de políticas públicas de cultura, sem a presença necessariamente de uma noção capaz de articulá-las.

APRENDENDO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO ARRANJO: PERSPECTIVAS NA ARENA DA CULTURA

INTRODUÇÃO – NOTAS DO PESQUISADOR NO COTIDIANO DO CAMPO-TEMA

Estação da Luz. Do mesmo lugar onde se pode desembarcar do metrô, caminhar duas quadras e chegar à Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo, é possível tomar um trem para um dos extremos da capital, que tem o nome de Cidade Tiradentes.

Na década de 1980, chegaram os primeiros conjuntos habitacionais a uma grande área verde. As desocupações forçadas de cortiços em bairros como Bixiga, Ipiranga, Vila Prudente, Casa Verde e Limão ofereceram essas moradias como alternativa. Antes da metade da década, já havia outros conjuntos e os cerca de mil habitantes viraram 11 mil. Nos anos seguintes, novos conjuntos e famílias. Em 2010, a população do bairro era estimada em 215 mil; por volta de 60 mil com idade entre 15 e 29 anos – jovens. A maioria, negros. Mais da metade, mulheres.

É sábado de manhã e o trem está tranquilo, com lugares para todos se sentarem; ao desembarque na estação Guaianazes, segue o embarque no microônibus. Encontrar o Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes é simples: alguém nos avisará quando chegar o ponto do campinho. Não importa que existam outros; a biblioteca fica em frente ao campinho.

A biblioteca temática em Direitos Humanos é o que nos leva ao CFCCT, junto a outros estudantes universitários – como parte das atividades de uma das disciplinas de seu curso de graduação. Diante do campinho, ela se destaca; mas, claramente, seu prédio abriga mais. São três andares. Com salas para a realização de oficinas voltadas para atividades culturais, como dança, música e audiovisual. Lugar ainda para cursos de formação técnica na área da cultura. Além de laboratórios de língua e o telecentro; a sala de exposições e teatro; a sala de cinema com 150 lugares. No terceiro piso, uma arquibancada do tipo arena serve de escada até o jardim, pista de skate e quadra de esportes, passando pelo espaço onde haverá atividades do circo-escola.

Inaugurado no fim de dezembro de 2012, o centro cultural não tinha previstos recursos suficientes para seu primeiro ano de funcionamento. As atividades e a ocupação estão sendo feitas aos poucos; com muito esforço, o espaço está aberto e buscando articulação cada vez maior com sua comunidade. O espaço é dela; por que não compartilhar a gestão?

Recentemente, chegou um equipamento mais ou menos parecido na região, a Fábrica de Cultura Cidade Tiradentes – gerido por uma OS. O nome não agrada, afinal, cultura fabricada não é uma ideia que combine muito bem com as de outras ações culturais desenvolvidas no bairro. Mas especulamos: talvez a contratação de funcionários e das atividades pudesse ocorrer de maneira mais rápida e facilitasse esse início de funcionamento do Centro. Mas seriam equipamentos de diferentes perfis, objetivos, desafios e potencialidades; perspectivas que se cruzam na arena da cultura.

TRAJETÓRIAS

Sete pessoas com importante atuação na arena da cultura foram entrevistadas para esta tese. As trajetórias passam mais uma vez pelos diferentes níveis de governo: municipal (Centro Cultural São Paulo), estadual (Centro Universitário Maria Antônia, Paço das Artes,

Museu de Arte Contemporânea da USP) e federal (Ministério da Cultura). Entre as organizações privadas, estão presentes aquelas com fins lucrativos (Base 7 e Art Unlimited, produtoras de exposições de arte, e produtoras de cinema) e sem fins lucrativos (Itaú Cultural e seu Observatório de Políticas Culturais, SESC, SENAC, MASP, Fundação Bienal e a extinta Associação dos Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo). Do ponto de vista das funções desempenhadas, essas pessoas trazem experiência com direção, gestão, consultoria e pesquisa nessas organizações.

As organizações às quais estiveram vinculadas apontam para experiências com diferentes arranjos de políticas públicas de cultura. Um exemplo seria a gestão direta, por governos, de equipamentos de cultura, como o CCSP e o Paço das Artes (ainda na década de 1990), ou mesmo vínculos com órgãos do poder executivo, como o Ministério da Cultura. Por vezes, relatam-se proximidades com o uso do mecanismo dos editais para fomento às ações culturais, seja por meio dessas instituições governamentais ou das privadas, como o Itaú Cultural. Essas organizações guardam ainda relação próxima a outro arranjo: as leis de incentivo à cultura. Muitas delas, especialmente as produtoras de exposições, trabalham com a captação de recursos por meio desse mecanismo.

Suas trajetórias se associam também aos Pontos de Cultura e ao Programa Cultura Viva, desta vez, no entanto, por meio de pesquisas acadêmicas. A referência a uma Organização Social já extinta indica a conexão com mais um tipo de arranjo para políticas públicas de cultura; muitos dos entrevistados, ainda, desenvolveram alguma vez ações que envolviam equipamentos ou programas atualmente geridos por OSs.

Suas formações acadêmicas envolvem muitas vezes níveis de mestrado e doutorado, principalmente pela Escola de Comunicações e Artes da USP. Entretanto, outras áreas de saberes se fazem presentes, como história, história da arte, direito, música, comunicações, filosofia e letras.

QUESTÕES DA ARENA

A partir dessas experiências, diversas questões são trazidas para o debate da operacionalização de políticas públicas de cultura no Brasil. Uma delas é, justamente, a

conexão com passagens e experiências passadas do Governo Federal e de suas ações nesse tema.

O governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, é associado à posição de demandar ao mercado a dinâmica cultural, exemplificada pela publicação “Cultura é um bom negócio” (MINC, 1995). Nesse período, o foco da atuação do Governo Federal teria sido as leis de incentivo à cultura e o mecanismo da renúncia fiscal, sendo a Lei Rouanet seu principal expoente.

Este mecanismo é visto com ressalvas. Por um lado, estimulou as empresas a gastar em cultura; por outro, deixou o poder de decisão sobre quais ações culturais apoiar nas mãos dos departamentos de marketing dessas mesmas empresas. Com isso, a tendência passou a ser de investimento “no que vai dar certo” e não “no que pode dar certo”; ou seja, passou a concentrar recursos em iniciativas com maior potencial de repercussão para as marcas.

Outra consequência seria a necessidade de adequar o planejamento das produções culturais apoiadas pelas leis de incentivo ao cronograma de tomada de decisão das empresas. Em geral, elas são realizadas ao final de cada ano e dificultam preparações com maior antecedência. De maneira similar, ocorrem pressões sobre as organizações culturais para que optem por desenvolver ações com maior potencial de repercussão na mídia, criando-se certa tendência para a popularização das ações e instituições culturais, com suas consequências positivas e negativas: mais pessoas acessam as produções, enquanto a possibilidade da experimentação é retraída.

O sistema da produção cultural teria se viciado a partir da Lei Rouanet, passando a ser predominante a criação de projetos de vida curta com relação muito forte com eventos e ações pontuais. As organizações também tiveram que se adaptar às suas dinâmicas de funcionamento, como as prestações de contas dos recursos captados por meio de leis de incentivo e a necessidade de registrar e guardar cópias de cada gasto porque pode haver questionamento sobre os usos dos recursos por até cinco anos a partir de sua data de realização. Assim, quanto mais um produtor cultural se beneficia do mecanismo e capta mais recursos, maior seu risco.

Embora a crítica às leis de incentivo fiscal ganhe força durante o governo Lula, elas são mantidas durante sua gestão. No caso do Governo Federal, o mecanismo da renúncia fiscal, chamado de mecenato, vinha acompanhado na mesma Lei Rouanet por outros dois: o

Fundo Nacional de Cultura, que seria para iniciativas que não contem com o mesmo interesse do mercado, e o FICART (Fundo de Investimento Cultural e Artístico), para ações com alto poder de mobilização de mídia – como as de show business. O último nunca funcionou e o Ministério da Cultura, diante de seus poucos recursos, não consegue contrabalancear o total disponibilizado pelo mecenato – que não está associado ao orçamento do ministério. Dessa maneira, o Governo Federal teria criado um debate sobre o mecanismo sem conseguir superá-lo.

Como solução, no entanto, o Governo Federal propôs nesse período dois novos canais de diálogo com a sociedade: os editais e os prêmios. São alternativas à Lei 8.666/1993 e considerados interessantes por permitir maior agilidade à produção cultural, canais de diálogo mais republicanos e, com isso, maior transparência. O prêmio seria ainda mais livre que o edital, por não exigir prestação de contas sobre o uso do recurso, disponibilizado a partir da comprovação de realização de uma ação. A terceira saída proposta foram os Pontos de Cultura: inicialmente muito exitosa por permitir ouvir mais pessoas e atores, foi em seguida desmoronando por falta de repertório aos contemplados para lidar com as burocracias do Estado - como as prestações de contas. O Governo teria conseguido repassar recursos, mas sem oferecer a estrutura necessária para que eles fossem utilizados pelos Pontos.

Como balanço, conclui-se que faltam políticas estruturantes para o mundo da cultura: um novo marco-legal para mediação de recursos e projetos não está sendo elaborado, o MinC segue precisando de mais recursos e faz poucos concursos para ensino superior, tornando-o fragilizado e envelhecido - atuando com paradigmas de uma geração anterior; seria necessário repensar sua própria estrutura, para que atue de maneira mais interministerial. Ao mesmo tempo, faltam parâmetros, indicadores e dados sistematizados para atuação dos governos na cultura; até hoje os esforços da Fundação João Pinheiro, durante governo FHC, e do IBGE, com a publicação da MUNIC durante governo Lula (IBGE, 2007). Nesse contexto, seria impossível gerar informações e reflexões constantes para as políticas públicas de cultura. Afinal, políticas públicas de cultura não podem ser feitas ou estruturadas somente a partir de editais: seria necessário pensar em como desenvolver ações mais perenes e que gerem legado para a população.

O histórico das políticas públicas de cultura em São Paulo também é discutido na arena. A opção pelas OSs teria sido realizada no contexto das contratações irregulares feitas pelo

Baneser. Embora tenha sido criticada pelo Partido dos Trabalhadores, atualmente o Theatro Municipal de São Paulo, cuja prefeitura está sob sua gestão, estaria funcionando com arranjo parecido.

As diretrizes de atuação da SEC-SP não são questionadas; ao contrário do papel de articulação que ela deve desempenhar, sem imposição de ideias. Para isso, ela precisaria desenvolver, por exemplo, a capacidade de analisar os resultados da apreensão do público sobre o que foi apresentado pelas ações geridas por OSs. Um fórum multidisciplinar para pensar e amarrar um projeto amplo que envolva a cultura no estado poderia ser uma alternativa; assim como a experiência das Bibliotecas-Parque em Medellín: são casos de gestão compartilhada entre Estado e sociedade sem ser por meio do arranjo das OSs.

A ainda pouca força da produção cultural no interior e suas demandas por ações de formação cultural são exemplos de outras preocupações que deveriam estar no horizonte da Secretaria. A enorme demanda reprimida por gestores culturais em meio à ausência de cursos de produção cultural nas universidades estaduais paulistas é visto como exemplo de que o Governo Estadual abriu mão de atuação mais estratégica na cultura em São Paulo, particularmente no momento em que redes internacionais em cultura vêm se fortalecendo, exigindo gestores e equipes ainda mais qualificadas.

A partir de suas experiências como gestores de organizações culturais, sejam governamentais ou privadas em vínculo com governos, são sugeridas novas questões. Os entraves considerados burocráticos para o uso de recursos governamentais na produção cultural, por exemplo, são detalhados. Os bens e serviços que envolvem essa atividade seriam muito específicos, enquanto as leis que regulam a atuação governamental estão muito voltadas para a busca do menor preço. Guiar-se pelo menor preço é inviável quando se deseja a aquisição ou o empréstimo de determinadas fotos para uma exposição, ou mesmo a contratação de curadoria por uma pessoa específica, considerada a única capaz de desenvolver o trabalho com a abordagem artística desejada. Casos absurdos são relatados em que se ignora o caráter único do trabalho artístico, como a recomendação de três orçamentos para o empréstimo de uma obra de arte específica para a realização de uma exposição; os órgãos de controle do governo não entendem, por exemplo, que a escolha por um ou outro trabalho de um artista muda a concepção da exposição que está sendo produzida.

A produção cultural no Brasil sofreria ainda com outra complicação: quanto maiores as organizações, mais burocratizadas se tornariam – públicas ou privadas. As perdas de agilidade e dinheiro trariam implicações para a vida cultural. Situações de corrupção emergem e as regras criadas para corrigir o desvio de alguns engessam o funcionamento para todos. O sofisma de Zenão é citado como metáfora para explicar esse problema. O sofisma consiste na afirmação de que uma flecha jamais irá atingir seu alvo porque, para percorrer a distância que os separa, precisaria passar antes pela metade do caminho; antes, por mais essa metade de caminho e, assim, sucessivamente. Este sofisma leva a concluir que, como novas metades de caminho são infinitas, a flecha jamais atingirá o alvo. É feita referência a este sofisma na arena da cultura para trazer a crítica quanto à constante criação de novas regras para o funcionamento de políticas públicas sem que seus alvos ou as razões pelas quais eles não são atingidos sejam propriamente discutidos. Essa crítica já estaria sendo absorvida em outros países: estudos desenvolvidos pelo governo francês sobre o impacto de anos de investimento público em ações culturais, por exemplo, concluíram que não houve mudanças estruturais significativas a partir de suas políticas.

O desafio conceitual dos objetivos da ação do Estado na cultura, portanto, está presente na arena. Afinal, como seria possível gerir a diversidade cultural para reduzir desigualdades? Uma das abordagens presentes é de que as políticas culturais são o espaço em que todas as perspectivas possam acontecer. Em outros casos, questiona-se mesmo se o Estado deveria ter papel algum na cultura ou se não seria melhor considerar cultura como ações realizadas fora da esfera dos governos e de modo independente deles. Nessa abordagem, entende-se que o interesse do Estado na cultura seria trabalhar a questão da identidade, sobre a qual se assenta seu poder, enquanto se deseja que o poder seja desempenhado totalmente pela sociedade civil. Soma-se a ela o entendimento de que entidades privadas podem desempenhar papéis similares às das atuais políticas públicas de cultura em ações de formação, fomento e difusão. Outra abordagem, ainda, seria a referência à qualificação progressiva dos grupos de cultura, aumentando sua demanda por participação e gestão compartilhada com governos de equipamentos culturais. Aqui, a lógica das políticas públicas de cultura é a de torna-las mais democráticas, construindo novas relações entre Estado e sociedade; na anterior, a relação entre democracia e cultura é vista com ressalvas, já que envolveria o risco de fomento apenas a ações referendadas pela maioria e de

obstáculos para a livre expressão cultural das minorias. Aparentemente, elas não necessariamente se excluem.

As experiências dos entrevistados sugerem, portanto, que o gestor público em cultura reúna a capacidade de agir em três redes distintas: a dos artistas, dos empresários e dos políticos. Isto porque seu trabalho envolve, necessariamente, a construção de alianças com outros órgãos governamentais e instituições privadas, a busca por mais recursos para o desenvolvimento de ações e, conseqüentemente, por patrocinadores.

ANÁLISE DO MECANISMO

Os relatos dos atuantes na arena oferecem ainda um balanço sobre o funcionamento do mecanismo das OSs para operacionalização de políticas públicas de cultura em São Paulo. Por um lado, destacam sua capacidade para contornar problemas com a legislação que coloca empecilhos para a administração de ações culturais e a contratação de bens e serviços específicos. Essa maior autonomia traria conseqüências na formação e gestão de equipes de trabalho e facilitaria a execução financeira. Além disso, a formação de grupos mais identificados com a gestão de equipamentos ou programas tornaria as estruturas mais propositivas e criaria a possibilidade de construção de eixos curatoriais próprios. As OSs também teriam maior pressão para funcionar melhor, uma vez que os obstáculos anteriormente referidos como “as ineficiências do Estado”, deixariam de existir.

Por outro lado, a presença de objetivos claros e estruturas maiores são vistos como condições importantes para o sucesso desse funcionamento. Disso irá decorrer também sua capacidade de captar recursos no mercado e, portanto, de expandir sua capacidade de ação e autonomia. O que nem sempre, porém, seria respeitado pelo Estado; conselhos com maior peso técnico e político, por exemplo, auxiliariam nesse sentido. Conseqüentemente, o funcionamento do arranjo dependeria da OS em questão, existindo grande variação. Alternativa seria o próprio governo estimular a criação de um Fundo de Apoio à Cultura, exclusivo para a programação das OSs.

Outra questão seria a centralização das atividades desenvolvidas pelas OSs. Exemplo disso seria a existência de apenas uma entidade sediada no interior do Estado – ainda que diversas ações também sejam desenvolvidas por outras OSs nessas regiões.

Esse arranjo também apresenta riscos. Alguns com origem no Estado, como sua desresponsabilização. Nesses casos, as OSs assumiriam a posição de meras “colchas de retalhos”, ou seja, alternativa para desenvolver ações que governos não desejam mais fazer. Trata-se da crítica à privatização de equipamentos e programas, afastando deles a possibilidade do conflito inerente aos assuntos públicos. Outro risco associado às ações do Estado seria a tentação de uso do arranjo para “cabide de empregos”, alertando para a possibilidade de que interesses político-partidários influenciem inclusive a formação das equipes de trabalho das OSs. Além disso, uma organização específica que esteja realizando um bom trabalho na avaliação do Estado teria mais chances de assumir a gestão de novos equipamentos e/ou programas - não necessariamente próximas de seu eixo de atuação anterior; situação que pode ser entendida como mais um sinal da presença desses interesses.

As direções dessas organizações, por sua vez, também representam um risco de imprimir um caráter pessoal aos programas e equipamentos. Com isso, elas podem se tornar ensimesmadas, formando grupos que criam certa blindagem para evitar que outras pessoas e grupos participem da gestão de determinado equipamento ou programa; nesse contexto, seria necessário influencia-las para que atuem sob a lógica de parcerias e articulação entre si e junto a outras organizações e ações culturais.

Essas ressalvas indicam, em resumo, que tanto o Estado como as OSs correm o risco de ultrapassar os limites previstos para sua atuação neste arranjo – defendido por vezes sob a perspectiva da gestão compartilhada. Não se trata de uma crítica ao desenvolvimento de políticas públicas com organizações que estão fora da esfera estatal, mas o alerta a situações que podem vir a acontecer.

Para evita-las, seria fundamental haver maior clareza quanto às políticas públicas de cultura às quais as OSs devem responder. Em alguns casos, considera-se que elas desenvolvem, de fato, um conjunto de ações culturais, mas não haveria uma política cultural específica. As OSs sequer seriam capazes de responder a quaisquer diretrizes que os governos venham a estabelecer nesse tema: elas podem dar conta de atividades de difusão e democratização de acesso, mas uma política pública de cultura compreenderia mais que isso. Qual seria a política do Governo Estadual de fomento a cinema, teatro, economia criativa ou formação na área da cultura? Como estariam articuladas as atividades de inclusão com as de formação e as de excelência? Como o Estado comunica essa

abordagem para a sociedade e conduz sua definição dessa perspectiva? Essas questões sugerem a predominância da lógica de eventos para a ação do Estado na cultura, em vez da lógica de processos. Situação que se tornaria ainda mais delicada devido ao Governo do Estado não ter estruturado a SEC-SP nos últimos anos para desempenhar a função de pensar estrategicamente ambos os papéis, do Estado e das OSs.

A preocupação com a transparência do funcionamento do arranjo também se faz presente na arena. O critério para escolha dessas OSs não parece claro, assim como a fiscalização que é realizada sobre suas atividades. As prestações de contas atuais são consideradas muito quantitativas, sendo necessário avançar no desenvolvimento de outros instrumentos de avaliação.

Finalmente, outras possibilidades de arranjo para operacionalização de políticas públicas culturais são reconhecidas na arena. De um lado, experiências exitosas em gestão pública na cultura estariam sendo desqualificadas no debate sobre as OSs em São Paulo. Mais que isso, seria necessário deixar claro o que estamos abandonando quando trocamos um modelo (ou arranjo) por outro: no caso do programa Fábricas de Cultura, especificamente, são sugeridas chamadas mais democráticas para a gestão dos equipamentos, privilegiando, por exemplo, grupos locais. Experiências desse tipo seriam desenvolvidas na Inglaterra, assim como as já citadas bibliotecas-parque de Medellín; elas são vistas como referências para o relacionamento entre público e equipamentos culturais.

De outro lado, questiona-se a preferência da população por determinados arranjos: o que ela pensa sobre a gestão por organizações privadas ou por governos? No caso do Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes, esse debate estaria presente, frente à possibilidade levantada de que sua gestão fosse realizada por uma organização privada⁶⁶. A comunidade local teria visto com ressalvas essa opção, deixando claro que a gestão pela Secretaria Municipal de Cultura estaria associada, para ela, ao caráter público desse espaço cultural⁶⁷.

Finalmente, a criação de comitês de políticas públicas, ou seja, grupos de pessoas qualificadas para analisar proposições, vocação das instituições e os espaços em que elas funcionam – se são ou estão adequados – consta como sugestão na arena.

⁶⁶ Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/inclusao_digital/noticias/?p=147764 – Acesso em 27/01/2014.

⁶⁷ Disponível em <http://www.tonorumo.org.br/2014/01/centro-de-formacao-cultural-de-cidade-tiradentes-reflete-riqueza-cultural-da-regiao/> - Acesso em 27/01/2014.

O DESAFIO DA COMPLEXIDADE NA OPERACIONALIZAÇÃO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA

A problematização de políticas públicas como caixas-pretas transparentes no capítulo anterior fazia referência a processos que, por serem considerados complexos demais, deixavam de ser discutidos ou eram considerados “casos encerrados”. A ideia de que o campo-tema da operacionalização de políticas públicas de cultura pelo arranjo das Organizações Sociais em São Paulo se assemelharia a uma caixa-preta transparente estava baseada no amplo debate sobre as justificativas ou contexto de criação deste mecanismo e seus efeitos – traduzidos em avanços e limites. Dessa maneira, seu funcionamento cotidiano permanecia enigmático e, nesse sentido, indiscutível.

O estudo em profundidade sobre o funcionamento do arranjo das OSs que desenvolvemos neste capítulo pode auxiliar a transformar essa situação. Os atuantes neste arranjo, a partir de seus diversos posicionamentos institucionais, auxiliaram-nos a mapear conexões entre questões e elementos que se fazem presentes na operacionalização de políticas públicas de cultura em São Paulo. Os eixos de descrição propostos – trajetórias, estruturas e recursos, fluxos e processos, ações, questões e expectativas sobre a política pública de cultura – também contribuem para a leitura das associações presentes neste campo-tema, por vezes reunindo descrições complementares, por outras, revelando controvérsias.

Se a figura da caixa-preta transparente estava relacionada a processos de alta complexidade, esta descrição sugere que estamos, de fato, diante deles. Mas em que, exatamente, reside a complexidade deste campo-tema? Quais ferramentas teóricas podemos mobilizar para tentar lidar com essa complexidade - ou seja, para nos auxiliar a reconhecer as lições que esta experiência nos ensina e, ao mesmo tempo, a formular alternativas para suas principais questões? Esses são os dois desafios que pretendemos enfrentar no próximo capítulo, com o intuito de que esta pesquisa se torne útil (SPINK, 2003).

CAPÍTULO 5 – RECONHECER E LIDAR COM A COMPLEXIDADE: A ALTERNATIVA DA ABORDAGEM DA AÇÃO PÚBLICA

“O crítico não é aquele que levanta o tapete debaixo do chão dos pés dos crentes ingênuos, mas aquele que oferece as arenas para os participantes se reunirem” (LATOURE apud SEMEDO, 2013)

No início desta tese, sugerimos que parte do desafio em se estudar cultura a partir da perspectiva das políticas públicas seria sua complexidade. Para isso, utilizamos como exemplo as redes de organizações governamentais e privadas que se associam para a realização de ações culturais: os três níveis de governo, a administração pública direta e indireta, empresas com fins lucrativos, associações sem fins lucrativos; todos eles podem estar vinculados ao mesmo tempo, em diferentes arranjos. Neste caso, temos como exemplos as ações diretas dos governos, as leis de incentivo, os editais de fomento, o reconhecimento de pontos de cultura e os contratos com Organizações Sociais. Vimos que os estudos sobre as experiências brasileiras e as de outros países sugerem ao menos três especificidades para essas ações: elas poderiam ser consideradas metapolíticas públicas, uma vez que os processos de formulação e produção da política são considerados tão importantes como seus efeitos; haveria consensos mínimos e soltos, fruto da grande variedade de objetivos simultâneos presentes em políticas desenvolvidas em diversos países; e o pouco conhecimento disponível sobre o funcionamento destas políticas frente à sua complexidade as torna caixas-pretas transparentes. Optamos, então, por estudar em profundidade um desses arranjos, o que envolve as OSs, com o intuito de apreender alguns aspectos dessa experiência.

Podemos, agora, propor a seguinte pergunta: qual a contribuição do estudo sobre o funcionamento deste arranjo específico para os estudos de políticas públicas de cultura, considerando sua complexidade?

DESVENDANDO A COMPLEXIDADE DO ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Podemos afirmar, de partida, que o arranjo das Organizações Sociais repete e aprofunda a característica de que diversos tipos de organizações estão presentes em seu funcionamento para a operacionalização de ações específicas. Seu princípio fundamental é o estabelecimento de vínculo entre a Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e organizações privadas sem fins lucrativos com atuação no tema da cultura. Porém, outras

organizações governamentais participam em diferentes momentos de seu funcionamento. O Tribunal de Contas do Estado e a Secretaria de Estado da Fazenda, por exemplo, também do nível estadual, aparecem na função de controle sobre este arranjo como um todo, independentemente das OSs ou das ações envolvidas. Já a participação do Ministério da Cultura insere o nível federal neste arranjo; seu papel, no entanto, é o de apoiar ações específicas – como as da FOSESP ou da APAC. Nesses casos, há referência ao mecanismo específico da Lei de Incentivo à Cultura; por meio dele, diferentes empresas, públicas e privadas com fins lucrativos, também são conectadas ao arranjo, no papel de patrocinadores. O nível municipal também está presente, por meio das diversas prefeituras parceiras de ações geridas pelas OSs, como no caso dos CEUs da capital e dos espaços dos governos locais da Região Metropolitana de São Paulo que abrigam as atividades do Projeto Guri, gerido pela ACEASSM; ou ainda, na relação da SP Leituras com as bibliotecas públicas municipais do Estado, seja em iniciativas ligadas ao Sistema Estadual de Bibliotecas – como os programas de capacitação, ou naquelas referentes a programas específicos, como o Viagem Literária e as atividades de fomento à leitura que são levadas para os diversos municípios. Diferentes redes, portanto, são ativadas conforme as ações desenvolvidas por cada uma das OSs, tornando-o um arranjo com enorme variabilidade quanto às organizações presentes e seus respectivos papéis em cada situação.

Se podem variar quais organizações estão presentes e que papéis desempenham, aprendemos que outro aspecto relevante são as estruturas que compõem o arranjo. Em primeiro lugar, deixamos de considerar a própria SEC-SP como uma estrutura homogênea; as diferentes unidades se organizam cada uma ao seu modo e contam com recursos distintos, aumentando a complexidade para compreensão das ações da Secretaria. Mais que isso, para além das unidades gestoras de Contratos de Gestão, outras estruturas têm participação relevante, como o Gabinete da Secretaria e a Consultoria Jurídica. De modo similar, as OSs também são bastante heterogêneas entre si: podem ter entre um e três Contratos de Gestão simultaneamente em vigência com a SEC-SP; os valores envolvidos variam de R\$ 11 milhões (com a SP Leituras, assinado em 2013) a R\$ 225 milhões (com a ACEASSM, no mesmo ano); podem ser responsáveis pela gestão de equipamentos culturais – como a Pinacoteca do Estado de São Paulo, a Estação Pinacoteca e o Memorial da Resistência de São Paulo, pela APAC, ou o Museu da Imagem e do Som e o Paço das Artes, pela AAPAFMS; pela gestão de um programa específico – como o Projeto Guri pela

ACEASSM; por programas e equipamentos culturais – como o Museu Casa Guilherme de Almeida, a Casa das Rosas e os programas Oficinas Culturais e Fábricas de Cultura pela Poiesis; ou ainda por programas, equipamentos e sistemas – como o Viagem Literária, o Prêmio São Paulo de Literatura, a Biblioteca São Paulo e o SISEB pela SP Leituras. Além disso, seus modos de organizar também são distintos: na gestão de um mesmo programa, como no caso do programa Fábricas de Cultura pela Poiesis e pela CCE; ou conforme a relação com a unidade gestora responsável pelo equipamento ou programa. Finalmente, uma mesma OS pode criar vínculos com uma unidade gestora da SEC-SP – como a APAC que responde à UPPM ou a SP Leituras à UBL – ou várias unidades – como a FOSESP, associada à UFC e à UFDPC, ou a Poiesis, à UFC e à UPPM.

As trajetórias pessoais e as experiências profissionais dos gestores envolvidos nas diferentes estruturas da SEC-SP e das OSs também surgiram como fatores relevantes para compreender as relações que configuram este arranjo. Em alguns casos, sugere-se maior peso para as negociações com o governo estadual quando os conselheiros ou diretores de OSs passaram pela experiência de ocupar funções estratégicas em governos - como secretarias e ministérios - ou em empresas - como diretorias. Em outros, há situações em que gestores públicos buscam influir de maneira mais acentuada sobre as decisões das OSs. Finalmente, algumas pessoas aparecem associadas em momentos anteriores de suas trajetórias, como governos e gestões específicas. Se somarmos que essas pessoas atuam sob diferentes perspectivas disciplinares, mapeadas a partir de suas áreas de formação, temos que o funcionamento do arranjo passa por questões sociais. As relações políticas, especificamente, podem se fazer presentes de modo mais ou menos claro – ou mais ou menos acentuado – conforme os gestores em questão, também produzindo impactos sobre o arranjo. Um risco, neste caso, seria a possibilidade de se formarem “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1975) em torno de seu funcionamento, ou seja, de que relações políticas se façam presentes sem o controle público democrático necessário (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999).

Foi possível também reconhecer em maior profundidade os fluxos e processos que caracterizam a relação entre governo estadual e OSs neste arranjo. Aqui, há um grande esforço em planejar, desenhar e tornar previsível seu funcionamento; os POP (Procedimentos Operacionais Padronizados) simbolizam essa perspectiva, discriminando convocação pública, assinatura do CG, prestações de contas trimestrais e anuais, Termos

de Aditamento, apontamentos do TCE e encerramento dos contratos. Porém, vimos que também há diversas outras ações presentes; de acordo com estruturas, pessoas e recursos envolvidos elas ganharão características singulares e poderão produzir diferentes efeitos e configurações. É o caso dos momentos de negociação entre OS e SEC-SP, por exemplo, seja antes ou após a assinatura dos Contratos de Gestão. Da mesma forma, há vários tipos de ações sendo produzidas em múltiplos lugares: aquelas de organização interna das OSs; as que envolvem a relação dessas entidades com o público; as de outras organizações governamentais, como a SEFAZ e o TCE; as das estruturas da própria Secretaria para além das unidades gestoras; e aquelas entre as próprias OSs – que, dessa maneira, passam a influenciar a forma como são operacionalizadas as políticas públicas de cultura em suas diferentes faces jurídica, contábil, financeira ou mesmo política. Uma abordagem apenas técnica para este arranjo, portanto, tem capacidade bastante limitada para lidar com suas múltiplas e relevantes características.

Essas situações ganham ainda mais relevância quando levamos em consideração questões levantadas por outros estudos sobre políticas públicas culturais no Brasil e em perspectiva comparada. Uma delas aponta justamente para a relevância dos seus processos de construção cotidiana, conferindo-lhe o caráter de uma “metapolítica pública”. Para o caso paulista, isso se manifesta no grande esforço pela construção de processos regulares, padronizados e previsíveis – dos quais os POP são claro expoente, como tentativas de organizar seu funcionamento -, enquanto diversas relações políticas e sociais permanecem envolvidas, para além das técnicas. Como efeito, procedimentos vêm se transformando, como a convocação pública com seus processos padronizados independentemente da unidade, OS ou ação em questão; o prazo para a apresentação de propostas também foi estendido de três para 90 dias; além dos objetivos e diretrizes de políticas públicas de cultura relacionados aos diferentes equipamentos e programas, que parecem gradativamente passar a compor este documento - como revela o caso citado anteriormente do programa das Oficinas Culturais. Por outro lado, embora algumas OSs pareçam perceber a importância de ampliar espaços de decisão e participação para novos atores na gestão de seus equipamentos e programas, não vêm surgindo caminhos similares para pensar e discutir o próprio arranjo. Experiências no programa Fábricas de Cultura e da Biblioteca São Paulo são exemplos de que as comunidades em que as OSs atuam começam a participar mais ativamente das ações culturais, transformando seu funcionamento pela

influência sobre as programações de atividades que ocupam os espaços. Trata-se de um possível avanço na promoção da cidadania, mas de alcance ainda tímido sobre as demais conexões que caracterizam o funcionamento do arranjo.

Os objetivos das políticas públicas de cultura também são percebidos de forma variada conforme as estruturas da SEC-SP e das OSs. Democratização do acesso, descentralização, ampliação de público, fomento à produção, formação e ampliação de repertório, democracia cultural, preservação e direito não são exemplos de diretrizes sinônimas e tampouco implicam modos de ação similares. A presença dessas diferentes linguagens reforça a perspectiva observada em estudos anteriores que identificam a articulação de consensos mínimos e soltos na atuação de governos para o tema da cultura, seja no Brasil ou em outros países. A ideia de que o problema seria a imprecisão desses objetivos torna-se particularmente interessante quando lembramos que, naqueles estudos, esta seria a característica própria das políticas públicas de cultura (DUBOIS, 2008).

O estudo do funcionamento deste arranjo lhe confere ainda outra qualidade: a de que outros arranjos se entrecruzam e conectam em sua teia de ação. Leis de incentivo para captação de recursos financeiros, editais governamentais e privados criados e acessados como mecanismo de fomento, ação direta governamental em diferentes níveis e mesmo os pontos de cultura se fazem presentes na operacionalização de políticas públicas de cultura com OSs, seja como práticas ou ideias, implicando suas próprias materialidades – editais, orçamentos, prestações de contas.

Todas essas situações ajudam a descrever as múltiplas configurações que o arranjo pode assumir e, conseqüentemente, características parciais que sugerem sua alta complexidade. Em vez da simples multiplicidade de perspectivas sobre uma suposta realidade, aqui é chave a ideia de que múltiplas realidades são performadas, conforme a contribuição da discussão sobre complexidade na Psicologia Social para o debate multidisciplinar das Políticas Públicas (SPINK, 2013a). Sua vantagem é a de focar as associações ou conexões entre diferentes elementos:

“O resultado não é uma ordem, nem uma ordem com diversas perspectivas ou também uma ordem processual de possibilidades e de histórias que poderiam ter sido outras, de noções aparentemente estáveis, mas que não o são. A proposta é de múltiplas realidades que são performadas ou (...) uma ontologia política de uma diversidade de

ordens, de complexidades parciais e de uma política de ontologias” (SPINK, 2013a, p. 171).

Nosso desafio, portanto, diz respeito a como os estudos de políticas públicas podem lidar com essa complexidade.

TENTANDO LIDAR COM A COMPLEXIDADE

Estudar situações complexas em políticas públicas, como nos inspira Spink (2013b), pode ser comparado a “estar entre a panela e a frigideira”:

“Se fosse possível destilar as discussões e recomendações diferentes sobre como agir em situações complexas, a resposta seria: dado que não há um contorno ou limite a uma situação complexa, a opção mais sábia é pegar um pedaço e começar. Os resultados serão logicamente sub-ótimos, mas serão melhores do que nada e, quem sabe, podem ajudar a articular outras possibilidades. Em inglês, recordo um dos papas da complexidade dizer algo similar em resposta a uma pergunta sobre o que fazer em situações similares: ‘faça algo e comece a aprender’” (SPINK, 2013b, p. 55).

Essa perspectiva reconhece a indefinição própria da complexidade; como argumentam Annemarie Mol e John Law, “o que é complexo não pode ser fixado. Fixá-lo é perde-lo”⁶⁸ (MOL; LAW, 2002, p. 21, tradução nossa). Deste modo, reconhecemos de partida que a resposta à nossa pergunta não pode ser normativa; e que, ao mesmo tempo, precisamos “pegar um pedaço e começar”. Para isso, examinar as relações entre as ideias de políticas públicas e complexidade pode ser uma tentativa promissora, pela qual seguiremos orientados pelos trabalhos de Spink (2013a; 2013b) e Farah (2011). Sua principal contribuição é a sistematização de conceitos e a construção de diálogo multidisciplinar sobre os estudos de políticas públicas e suas correlações com o contexto brasileiro.

O primeiro ponto que devemos levar em consideração é que o termo políticas públicas se encontra amplamente difundido no nosso cotidiano: “há concursos e associações de gestores de políticas públicas, artigos acadêmicos, páginas de web nos sítios ministeriais, comentários em jornais e periódicos e até livros” (SPINK, 2013b, p. 48). Entretanto, Spink (2013a; 2013b) nos alerta que nem sempre foi assim: seja nos Estados Unidos, onde esse tema chamou mais atenção entre as décadas de 1950 e 1980; em países europeus como a Inglaterra, França e Espanha, onde o tema ganha mais força - com questionamentos

⁶⁸ “That which is complex cannot be pinned down. To pin it down is to lose it” (MOL e LAW, 2002, p. 21).

- apenas a partir das décadas de 1970 e 1980; ou na América Latina e no Brasil, cujos governos eram militares, durante grande parte desse período (SPINK, 2013a; 2013b). A expressão anglo-saxã *policy*, sim, teria usos de longa data, como referência a “*compromissos (apólice de seguros) e posicionamentos (honesty is the best policy/[a honestidade é a melhor política])*” (SPINK, 2013a, p. 158). Já o significado ao qual associamos o termo políticas públicas hoje teria se formado justamente no período do pós-guerra, em meio a iniciativas com presença ativa de governos no combate à pobreza ou prestação de serviços (SPINK, 2013a).

Até então, políticas públicas não eram concebidas como um campo multidisciplinar (MARQUES; FARIA, 2013), ou mesmo como discussão incorporada pela Administração Pública (FARAH, 2011). Isto porque o próprio conceito de administração pública estava baseado em artigo de Wilson (1887/2005), publicado ainda no final do século XIX nos Estados Unidos, o qual estabelecia “*diferenciação entre administração pública e política, (...) associada ao propósito de superação das práticas de apadrinhamento e patrimonialismo que marcavam a administração pública até então naquele país*” (FARAH, 2011, p. 815). Com isso, a administração pública seria responsável pela “*ação e implementação*”, enquanto a formulação de políticas públicas seria desempenhada por esse novo profissional, o “*analista de políticas públicas*” (SPINK, 2013a, p. 159), detentor de um saber técnico e neutro. Sua atuação seria norteadada, ainda, pela racionalidade científica – interpretação que passa a ser reconhecida como *policy orientation*, a partir do estudo de Lasswell (1951):

“*As ciências haviam demonstrado que eram capazes de contribuir para melhorar as decisões de gestores e planejadores durante o período da segunda guerra mundial, agora era a vez de assumir os desafios da paz. Lasswell, ao discutir o que chamou de “The Policy Orientation”, argumentou que a experiência interdisciplinar de melhorar a informação disponível para decisões públicas nesse período havia trazido duas importantes conclusões e, portanto, tarefas a serem assumidas: a primeira direcionada ao processo de formulação e execução de políticas; e a segunda direcionada à melhoria do conteúdo das informações e interpretações disponíveis para os próprios formuladores*” (SPINK, 2013b, p. 49).

Em consequência a essas características, nesta abordagem a complexidade seria resolvida pela ciência, entendendo que “*política pública é um fato real e objetivo, um instrumento de governos democráticos e eficazes, e o papel da academia é aplicar sua competência técnica a serviço da sociedade*” (SPINK, 2013a, p. 161). Elas são vistas, portanto, como

manifestações do “real” e, conseqüentemente, como óbvias; tratáveis a partir de “conceitos, técnicas e até modelos de comportamento humano” (SPINK, 2013a, p. 159). A crítica a essa abordagem, considerada aquela dominante em análise de políticas públicas (FARAH, 2011), tem como base a reprodução da separação entre administração e política sugerida por Wilson (1887/2005):

“É uma abordagem que se baseia no ‘sonho’ positivista da objetividade e da racionalidade, que supõe que o fato objetivo é passível de apreensão pelo analista, por meio de métodos científicos neutros, e que o conhecimento gerado a partir destes métodos (quantitativos) será útil à decisão (esta sim, política) tomada pelos tomadores de decisão e policy makers” (FARAH, 2011, p. 822).

Essa visão parece estar presente – como vimos, não de maneira isolada – no arranjo das OSs para a cultura em São Paulo. Argumenta-se frequentemente em favor da necessidade de “melhorar o modelo”: a transparência de seu funcionamento, técnicas para medir e avaliar seus resultados, novos procedimentos padronizados ou a definição clara de objetivos. Ainda que esteja presente a visão de que “melhorar seu funcionamento” não implicaria supor a existência de um “modo de funcionamento ideal”, mas sim a necessidade de sua constante revisão e aperfeiçoamento, fala-se em modelo. Com a descrição que conseguimos montar até aqui, no entanto, esta noção de um “modelo” não condiz com os múltiplos funcionamentos que se dão na prática - parte mesmo de sua complexidade.

Não tardaria a conclusão de que “*não era tão simples girar a manivela técnico-científica e gerar impacto*” (SPINK, 2013a, p. 159). Aqui, o título do estudo de Pressman e Wildavsky (1973) é bastante claro: “*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It’s Amazing That Federal Programs Work At All*⁶⁹”; ou seja, começam a ser identificados novos fatores que influenciam o percurso entre a formulação e a resolução dos problemas, ainda que guiados pelo saber técnico ou científico. Spink (2013a) apresenta esta abordagem como a das *políticas públicas como processos*, e cita exemplos: a influência que os administradores exercem sobre os rumos das políticas públicas, elaborada por Lipsky (1980); a preocupação sobre como certas questões passam a ser percebidas como problemas públicos ou a formação de agendas, por Kindgon (1984); a própria organização das políticas públicas em processos específicos que, juntos,

⁶⁹ “*Implementação: Como Grandes Expectativas em Washington São Frustradas em Oakland; Ou Por Que é Surpreendente Que Programas Federais Funcionem*” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, tradução nossa).

conformariam um ciclo, tratada por Howlett e Ramesh (1995) – e que Ham e Hill (1995) associam à abordagem sistêmica disparada por Easton (1965); além dos estudos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre a formação e o papel que desempenham as coalizões advocatórias, capazes de influenciar processos específicos.

As investigações sobre implementação, organizados por Barrett (2004), são ótimos exemplos para ilustrar a gradativa presença da ideia de complexidade em políticas públicas associada a processos. Isto porque esses estudos transitam da abordagem normativa para o reconhecimento de novas dinâmicas a partir da prática.

De acordo com a autora, as atenções se voltaram para a implementação com o objetivo de identificar as razões das falhas em políticas públicas - a dificuldade em atingir os objetivos definidos -, ainda que com o apoio de planos e de técnicas de formulação desenvolvidos nos anos 1960 e 1970. Em outras palavras, desejava-se entender o que acontece na tradução de políticas públicas para ação (BARRETT, 2004, p. 251).

Para isso, duas abordagens fundamentais foram sugeridas. A “de cima para baixo” ou “*top-down*” entendia os seguintes aspectos como falhas na implementação: a falta de objetivos claramente definidos, abrindo espaço para diferentes interpretações e discricionariedades sobre a ação; problemas de comunicação e coordenação, decorrentes da presença de múltiplos atores e agentes para a implementação; a presença de diferentes perspectivas e prioridades sobre a política pública, dentro e entre organizações; e os limites do controle sobre a autonomia dos agentes (BARRETT, 2004, p. 252). A abordagem “de baixo para cima” ou “*bottom-up*” não partilha da ideia de que existiriam relações causais entre a política pública e seus efeitos: seria necessário primeiro aprender sobre o que estava acontecendo na prática; a partir desse movimento, seria possível identificar fatores que influenciam as ações e, eventualmente, os efeitos das políticas públicas (BARRETT, 2004, p. 254). Dessa maneira, seriam exemplos dos achados dessa abordagem:

“(…) Uma perspectiva micro-política do comportamento intra e interorganizacional, e (...) diversos modelos, alguns enfatizando a construção de consensos, influências e processos de trocas (persuasão, negociações de soma positiva e aprendizagem), e outros enfatizando o conflito e o exercício do poder (negociações de soma zero e uso do poder

*de barganha) nas ações relacionadas às políticas públicas”*⁷⁰
(BARRETT, 2004, p. 255, tradução nossa).

Durante a década de 1980, uma abordagem considerada de terceira geração buscava sintetizar elementos das duas anteriores. Implementação de políticas públicas passa a ser vista como a dialética do que acontece na prática entre estrutura e agência; ou seja, uma função entre os alcances e limites da capacidade de ação - entendidos como as regras e papéis a serem desempenhados - e os usos dessa capacidade de ação - entendidos como valores e interesses (BARRETT, 2004, p. 257). Já durante os 1990, o termo implementação deixa de ser usado e a relação passa a ser vista sob os vieses da eficiência econômica e das restrições financeiras; em consequência, novas organizações privadas passaram a fazer parte dessas dinâmicas, com linguagens agora apropriadas da administração de empresas, como planejamento estratégico e cumprimento de metas. Em consequência, produziu-se nova separação entre administração e política, recolocando a perspectiva normativa do “*top-down*”, ou “*de cima para baixo*” como dominante sob outros termos: em vez de preocupações com objetivos claros e definidos, metas de desempenho e contratos formais para prestação de serviços públicos; em vez da escassez de recursos, privatizações ou parcerias público-privadas; em vez de aumentar o controle sobre as agências autônomas, restringir a ação dos profissionais por mecanismos de prestação de contas sobre a gestão; finalmente, em vez de questões de agência interorganizacionais, competição de mercado e privatizações (BARRETT, 2004, p. 258).

O debate recuperado no trabalho de Barrett (2004) revela a identificação de processos que aumentam a complexidade relacionada às políticas públicas. Muitos desses conceitos também se fazem presentes no funcionamento do arranjo das OSs para a cultura em São Paulo; principalmente a perspectiva normativa sobre a implementação de políticas públicas a partir de mecanismos como Contratos de Gestão, metas de desempenho e mecanismos de prestação de contas como meios de controle de organizações privadas que passam a participar como agentes nesses processos. O estudo de Lipsky e Smith (1990), também reconhecido por Spink (2013a), oferece novas contribuições para este sentido de complexidade em políticas públicas. Desta vez, é examinada a prática da realização de

⁷⁰ “(...) a micro-political view of intra- and inter-organizational behaviour, and (...) a range of models, some emphasizing consensus building, influence and exchange processes (persuasion, positive-sum negotiation and learning), and others emphasizing conflict and the exercise of power (zero-sum negotiations and power bargaining) in the policy-action relationship” (BARRETT, 2004, p. 255).

parcerias entre governos e organizações sociais sem fins lucrativos para prestação de serviços públicos e suas implicações para a implementação de políticas públicas.

A publicação desse trabalho se dá nos Estados Unidos, em meio à constatação de que se até a década de 1960 seriam quase nulos os recursos governamentais destinados para o financiamento das chamadas *nonprofit service agencies* (NSA)⁷¹, no final da década de 1980 esses valores já passavam da metade dos gastos com serviços sociais – tais como creches, abrigos, capacitação profissional, proteção à criança, à mulher vítima de violência e ao público com necessidades especiais (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 627-628). Esta dinâmica construiria gradativamente uma relação de interdependência entre os dois setores: do ponto de vista técnico, os governos confiavam a estas organizações a entrega de certos serviços à população; já do financeiro, essas organizações passavam a ter cada vez maior parte de seus orçamentos vinculados aos recursos governamentais (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 626). Com isso, um novo conflito teria emergido, fruto da tensão criada entre a autonomia das agências e a necessidade de prestação de contas ao governo de suas ações:

*“Enquanto contratos podem permitir à uma agência a expansão dos serviços, o pagamento de melhores salários às suas equipes e trabalhar em novas áreas, contratos trazem consigo demandas administrativas e de accountability que podem entrar em conflito com sua missão”*⁷²
(LIPSKY e SMITH, 1990, p. 630, tradução nossa).

Embora os objetivos da ação - como equidade, responsividade, eficiência, transparência ou responsabilidade fiscal - possam ser considerados comuns ao governo e às organizações sociais, suas lógicas podem entrar em conflito. Enquanto os governos estariam preocupados em atender a um maior número de pessoas possível com um padrão equivalente de qualidade para atingir o objetivo da equidade, por exemplo, as organizações sociais procurariam atender as singularidades de determinados grupos, priorizando certos atendimentos. Na prática, essa situação poderia ser identificada nos serviços oferecidos por abrigos para mulheres vítimas de violência:

⁷¹ Nesta tese, entendemos *nonprofit service agencies* como organizações sociais. É preciso destacar que, com esse termo, nos referimos a organizações da sociedade em geral, que podem se associar a governos para diferentes fins e de diferentes modos. Dessa maneira, elas não devem ser confundidas como as Organizações Sociais, com iniciais maiúsculas, estudadas nesta tese como parte de um arranjo específico para operacionalização de políticas públicas de cultura no estado de São Paulo.

⁷² *“While contracts may allow an agency to expand services, pay their staff better salaries, and move into new service areas, contracts bring administrative and accountability demands that may conflict with an agency’s mission”* (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 630).

“(...) Os governos (...) impõem várias limitações ao tratamento que é efetivamente oferecido por uma organização contratada. Foi solicitada a limitação do tempo total que as mulheres vítimas de violência poderiam ficar nos abrigos, embora estas preferissem que elas ficassem o tempo necessário até que se considerassem aptas a agir de forma independente”⁷³ (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 640, tradução nossa).

Outro exemplo são os critérios de entrada: enquanto as organizações sociais aceitam os testemunhos pessoais para iniciar o atendimento - como as situações de fome ou necessidade de abrigo por diferentes causas -, governos exigem critérios objetivos, sob o risco de ser acusados de favorecimento. Assim, indicadores como idade, estado civil, renda ou escolaridade passam a ser adotados como forma de identificar as pessoas que podem e devem ser atendidas (LIPSKY e SMITH, 1990, 632). Além disso, por apresentar maior subjetividade dentre seus critérios para a prestação de serviços, as organizações sociais podem escolher quais pessoas estariam mais relacionadas à sua missão. Dessa maneira, deixariam de atender pessoas eventualmente em maior situação de risco ou vulnerabilidade sob a justificativa de que esta responsabilidade caberia aos governos, aumentando a complexidade da prestação desses serviços pelo Estado (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 633).

Se os governos colocam maior peso que as organizações sociais sobre o objetivo de atender pessoas de maneira equitativa, esta situação se inverteria na questão da responsividade. Isto porque estas organizações seriam muitas vezes fundadas nas mesmas comunidades em que atuam; resolver problemas, conhecer as circunstâncias nas quais eles surgem e quem são as pessoas que necessitam de atendimento seriam, portanto, sua razão de existir. Elas estariam, portanto, mais próximas das pessoas do que os governos. A burocracia no nível de rua tem sua ação influenciada por outros fatores, como os procedimentos adequados a serem seguidos ou os critérios objetivos de elegibilidade e, por isso, desenvolveria maior distanciamento (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 633).

Como decorrência dessas duas diferenças centrais quanto à prática da prestação de serviços sociais, os autores indicam que as organizações sociais tendem a considerar um grupo maior de pessoas como seu potencial público em comparação aos governos. Trabalhar com a perspectiva ampliada sobre quem atender e quem são as pessoas atendidas pode facilitar o financiamento dessas organizações e, conseqüentemente, sua sobrevivência (LIPSKY e

⁷³ *“(...) Government (...) imposes various limitations on the actual treatment provided by a contract agency. Battered women’s shelters have been required to limit the amount of time women can stay in the shelters, although the shelters prefer to allow women to stay until they are deemed able to act independently” (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 640).*

SMITH, 1990, p. 635-636). Já para os governos, restringir o público atendido pode ser uma estratégia para diminuir a pressão política:

“Há importantes questões políticas em conflito quanto ao número total de clientes que devem ser atendidos. Se o objetivo é manter pressão sobre as autoridades públicas para que ajam de modo mais vigoroso a respeito de um público específico, então faz sentido apoiar uma concepção mais expansiva do grupo de pessoas que devem ser atendidas. Quanto maior o número de pessoas que não conseguem receber ajuda de um programa ao qual elas estão qualificadas para ser atendidas, mais forte será a pressão baseada na reclamação de que não há recursos suficientes sendo aplicados ao combate de um problema já reconhecido, particularmente se a necessidade não for possível de definir apenas pela renda. Por esta razão que os gestores públicos não podem ser considerados sinceros quando declaram que seu interesse ao restringir a elegibilidade apenas aos “mais necessitados” em qualquer programa é baseado somente em seu desejo por um direcionamento mais efetivo. Limitar a elegibilidade de quem pode ser atendido por um programa é simultaneamente reduzir as pressões políticas para a expansão dos recursos desse programa, a fim de que atendam todos que dele necessitam”⁷⁴ (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 636, tradução nossa).

Segundo os autores, haveria sete motivações, ainda, para gestores públicos optarem pelas contratações de organizações sociais para a prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, associá-las à implementação de políticas públicas. Uma delas seria a possibilidade de oferecer respostas mais rápidas e efetivas às necessidades da prestação do serviço conforme elas surgem. A contratação de serviços especializados que seriam difíceis de desenvolver a partir do próprio governo também é visto como uma vantagem, assim como a maior autonomia aos gestores públicos para mudanças na direção dos programas ou para a realização de cortes nos serviços contratados e os ganhos de legitimidade ao associar o governo a iniciativas consideradas exitosas pela sociedade. Também seriam vistos como incentivos os ganhos de eficiência pela concorrência das organizações em busca dos contratos com os governos e a diminuição dos gastos por parte do governo, uma vez que estas organizações gastam menos com seus funcionários (LIPSKY e SMITH, 1990, 636-637).

⁷⁴ *“There are important political considerations in conflicts over the size of the client pool. If one’s objectives include maintaining pressure on public authorities to act more vigorously with respect to a target population, it makes sense to support an expansive conception of the needy group. The larger the numbers of people who cannot receive help from a program for which they qualify, the more pressing the claim that not enough resources are being applied to a recognized problem, particularly if need cannot strictly be defined by income. This is why it is disingenuous for public officials to maintain that their interest in restricting eligibility to the “truly needy” in any program is based solely on their desire for more effective targeting. To limit program eligibility criteria is simultaneously to reduce political pressures to expand program resources to meet the need”⁷⁴(LIPSKY e SMITH, 1990, p. 636).*

O crescimento da contratação de organizações sociais para a prestação de serviços públicos nas décadas de 1960 e 1970, no entanto, revelou diversas dificuldades não previstas pelos gestores públicos. Exemplo foi a inexperiência dos gestores públicos em administrar os contratos e a falta de recursos financeiros e de pessoal. O poder de monopólio que algumas organizações sociais passaram a ter em suas áreas de atuação também colocaram os gestores públicos em posição frágil para influenciar suas práticas, assim como seu distanciamento das decisões políticas sobre as prioridades de atendimento nos serviços. Além disso, os gestores públicos não dispunham de informações adequadas quanto aos serviços contratados, alguns em função de sua própria natureza e, finalmente, questões de transparência e gestão foram deixadas em segundo plano devido à ênfase inicial de se colocar rapidamente em funcionamento a prestação dos serviços contratados (LIPSKY e SMITH, 1990, 641-642).

O encontro das expectativas com as dificuldades iniciais transforma, portanto, esta relação entre governo e organizações sociais, que assume caráter de dependência mútua. Com o tempo e a expansão desse arranjo, os administradores públicos ganhavam experiência na gestão de contratos e aumentavam sua capacidade de fiscalização, de negociação dos contratos, do monitoramento das informações e melhoravam as regras contratuais. Além disso, a maior contratação de serviços chamou a atenção dos cidadãos para sua existência e, conseqüentemente, aumentou a pressão sobre os governos para que esta relação seja transparente e os serviços entregues alcancem os objetivos definidos; pressão esta repassada às organizações sociais contratadas, que passaram a ter de desenvolver mecanismos internos que permitam o controle sobre suas atividades por parte dos governos, desviando o foco de sua atuação da responsabilidade em relação aos cidadãos atendidos para os mecanismos de prestação de contas e de eficiência cobrados em contrato (LIPSKY e SMITH, 1990, 643). Ainda assim, trocar a organização parceira para a implementação de um programa ou oferta de um serviço governamental envolveria altos custos para os governos, como a necessidade de conhecimento especializado, a dificuldade de encontrar novas organizações capazes de substituir as contratadas ou a descontinuidade na prestação do serviço (LIPSKY e SMITH, 1990, 643). Duas situações, então, passam a ocorrer simultaneamente: por um lado, as novas regulações promovidas pelo governo e o desenvolvimento de sua capacidade institucional aumentava o poder de barganha por parte do Estado nesta relação e gerava novas pressões para as organizações sociais contratadas;

por outro, elas também adquiriam maior poder ao aceitar estas condições, buscando ora melhores condições para sua atuação, ora recompensas pela lealdade ao governo (LIPSKY e SMITH, 1990, 644-645). Por isso, os autores criticam aqueles que defendem essa relação como apenas técnica ou financeira:

*“Esta visão está equivocada. Ela tem por base um modelo de compradores e vendedores independentes quando, em realidade, o mundo dos governos e da prestação de serviços envolve a dependência mútua. Ela falha porque tornar controlável os provedores de serviços sociais a partir da qualidade dos resultados de performance é intrinsecamente difícil. Portanto, melhorias na qualidade dos serviços e ganhos de economia com a mesma qualidade são improváveis na contratação de serviços sociais. Além disso, esta visão negligencia o reconhecimento dos interesses políticos que se formam em torno da nova forma pela qual os governos fazem negócios e dos novos clientes dos governos (as organizações sociais) que são criadas pela contratação de atividades e passam a ocupar uma posição, portanto, de fazer demandas. Contratar não é simplesmente um procedimento administrativo que muda o modo de prestação de serviços do setor público para o setor sem fins lucrativos (ou com fins lucrativos). O que de fato se altera, fundamentalmente, é a política da prestação de serviços públicos.”*⁷⁵ (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 637, tradução nossa).

A ideia de que o ambiente de competição de mercado criado pela crescente ênfase por parte dos governos em contratar organizações sem fins lucrativos seria suficiente para manter os serviços governamentais em alta qualidade é, portanto, considerada equivocada. Esta abordagem ignora a relação de dependência mútua que esta dinâmica pressupõe, a dificuldade da tentativa de tornar controlável a prestação de serviços sociais públicos a partir de resultados e, finalmente, oculta seu caráter eminentemente político (LIPSKY e SMITH, 1990). Trata-se de uma importante contribuição para os estudos sobre políticas públicas e a indicação clara de que a compreensão de seus processos ultrapassa a dimensão técnica ou científica, principalmente em arranjos que compreendem governos e organizações sociais. Além disso, o exame em profundidade da prática e dos processos

⁷⁵ “This view is in error. It is based upon a model of independent buyers and sellers, when in reality the world of government and service providers is one of mutual dependency. It is faulty because it is inherently difficult to hold human service providers accountable for the quality of performance outcomes. Hence, improvements in service quality and increased savings while holding quality constant are unlikely to be achieved in contracting for human services. Moreover, this view neglects recognition of the political interests that form around government’s new way of doing business and the new clients of government (the nonprofits) that are created by contracting activities and are thus in a position to make demands. Contracting is not simply an administrative procedure that changes the mode of service delivery from public to nonprofit (or for profit). Rather, it fundamentally alters the politics of public service delivery” (LIPSKY e SMITH, 1990, p. 637).

associados a políticas públicas realizado por Lipsky e Smith (1990) sem dúvidas reconhece e tenta lidar com a complexidade.

Para Spink (2013a), estaria presente nas entrelinhas do trabalho de Lipsky (1980) – e, como vimos, no de Lipsky e Smith (1990) – a compreensão de políticas públicas como produtos sociais. Esta abordagem é frequentemente associada aos trabalhos de Fischer (1998, 2003) e a associação de políticas públicas a questões como discurso, ideias e linguagem – que o próprio autor chama de “giro argumentativo” (FISCHER, 1998). Seu pós-empiricismo, ou pós-positivismo, se estabelece em oposição à abordagem técnico-científica que buscaria a verificação da realidade, baseada no teste de hipóteses e de causalidade, separando rigorosamente fatos e valores nas análises de políticas públicas (FISCHER, 1998, p. 130). De acordo com o autor, essa atitude se assemelharia à tentativa de encaixar a realidade nos instrumentos empíricos de pesquisa (FISCHER, 1998, p. 133).

Alternativamente, propõe-se o conhecimento como uma construção sociotécnica, em contínuos contextos históricos e linguísticos e suas conjecturas e refutações específicas (FISCHER, 1998, p. 132). Os diferentes achados resultantes de investigações científicas são reconhecidos, então, como argumentos e interpretações, partes da construção social da realidade. Trata-se de mais uma tentativa de trabalhar a complexidade nos estudos de políticas públicas:

“O que significa, para a análise de políticas públicas, dizer que suas conclusões sociocientíficas são argumentos? (...) A estrutura de um argumento de políticas públicas (...) é tipicamente uma mistura complexa de afirmações factuais, interpretações, opiniões e avaliações. O argumento oferece as conexões entre dados e informações com as conclusões de uma análise. (...) Agora podemos formular esta tarefa como uma questão de estabelecer as interconexões entre dados empíricos, pressupostos normativos (...), juízos interpretativos imbricados ao processo de levantamento de dados, as circunstâncias particulares de um contexto situacional (...), e as conclusões específicas. A aceitação das conclusões dependem, no limite, do alcance das interconexões, não apenas dos achados empíricos”⁷⁶ (FISCHER, 1998, p. 140, tradução nossa).

⁷⁶ “What does it mean for policy analysis to say that its social-scientific conclusions are arguments? (...) The structure of a policy argument (...) typically is a complex blend of factual statements, interpretations, opinion, and evaluation. The argument provides the links connecting data and information with the conclusions of an analysis. (...) We can now formulate the task as a matter of establishing interconnections among the empirical data, normative assumptions (...), the interpretive judgments involved in the data-collection process, the particular circumstances of a situational context (...), and the specific conclusions. The acceptability of the conclusions depends ultimately on the full range of interconnections, not just the empirical findings” (FISCHER, 1998, p. 140).

Embora novas dimensões sejam identificadas nessa abordagem, ela deve ser observada com cuidado. As conexões entre as práticas discursivas, os diferentes referenciais normativos, seus contextos sociotécnicos e a construção de interpretações que conectam esses elementos são realizados, Spink (2013a) nos alerta, pela linguagem da política pública, cujo entendimento tampouco é consensual:

“(...) A noção de política pública (...) assume papel articulador num período específico de nossa história ocidental recente. A ideia de “política pública” expressa uma relação entre governo e sociedade (...). Várias premissas fazem parte dessa relação, especialmente nos principais países de democracia consolidada (o nascedouro da política pública). Entre elas, podemos citar uma prática de representação consolidada, a presença de grupos e pressões diferentes que precisam ser compatibilizados entre si, a premissa da oposição leal, um conjunto de direitos civis, políticos e sociais relativamente universais, a extensão de serviços para todos e certa equidade ou, pelo menos, a tentativa de reduzir as desigualdades presentes. O problema não é com a observação de que a prática da “política pública” emerge inicialmente dentro das poliarquias centrais. (...) O problema é (...) cair no erro de presumir que, ao usarmos a expressão “política pública” estaremos automaticamente falando de um país onde haja uma democracia consolidada com direitos extensivos, uma prática de representação efetiva e uma relação aberta entre Estado, sociedade e comunidades de saber no que tange à discussão de ações governamentais” (SPINK, 2013a, p. 168-169).

Com base nessa reflexão, Spink (2013a) nos provoca a pensar em outra abordagem para o estudo de políticas públicas: a de múltiplas realidades performadas. Essa vertente não reconhece o discurso apenas como social; a construção de ideias envolveria uma interseção entre o social e o material. Para o caso das políticas públicas, isso significa entendê-las como artefato cotidiano, processo e tentativa de coerência em meio a ambiguidades e contestações, e, ao mesmo tempo, como “*algo que as pessoas fazem*” e, nesse sentido, performado (ou ativado) por “*escritórios, notebooks, relatórios, números e apresentações tipo PowerPoint, como também ternos cinza, camisas brancas e telefones celulares*” (SPINK, 2013a, p. 172). Essa perspectiva pode ser associada à perspectiva adotada por Colebatch (1998) para políticas públicas e a consequência para seus estudos:

“[...] o foco muda de ‘há uma policy e, se há, qual é’ para ‘em que sentido há policy e qual seu impacto?’. O termo não é um absoluto científico, mas uma variável construída socialmente. Política pública é um conceito que usamos para fazer sentido do mundo – mas temos que continuar trabalhando nele” (COLEBATCH apud SPINK, 2013a, p. 172).

No caso do estudo sobre o funcionamento do arranjo das OSs para operacionalização de política públicas de cultura em São Paulo, as ideias e práticas discursivas estão claramente presentes. Há diferentes trajetórias pessoais e posicionamentos conceituais sobre aspectos específicos desse funcionamento, tais como a relação entre as OSs e o governo estadual, entre as OSs e a sociedade ou mesmo quanto aos objetivos que deveriam ser atingidos por meio desse arranjo e as ações que deveriam ser desenvolvidas. Isso sem contar as características organizacionais que compõem a esfera de ação de cada pessoa entrevistada, com estruturas e recursos específicos à sua disposição. Todos esses aspectos, no entanto, compõem uma rede que conecta também lugares e materialidades específicas - bibliotecas, museus, centros culturais, auditórios, cadeiras de plástico brancas, tecidos, livros, violinos, bilhetes de entrada, folhetos de divulgação de atividades, contratos, leis, relatórios de prestação de contas, termos de aditamento, editais de convocação pública e apontamentos de órgãos de controle. As ações culturais também estão conectadas nessa rede: músicas, poesias, danças, grafites, oficinas.

Dessa maneira, vemos que as diferentes abordagens para os estudos de políticas públicas podem contribuir de formas variadas para o reconhecimento e a tentativa de lidar com a complexidade. Diante deste quadro, fica claro que *“não estamos diante de uma situação onde basta uma boa decisão e o problema desaparecerá”*, sendo necessário buscar formas de articular *“ações distintas, (...) maneiras de agir distintas em contextos distintos”*. Afinal, como nos provoca a refletir Spink (2013b), *“será que a ideia de política pública é capaz de dar esta resposta?”* (SPINK, 2013b, p. 48).

A ALTERNATIVA DA AÇÃO PÚBLICA

Vimos que a ideia de políticas públicas está amplamente difundida em nosso cotidiano; porém, reconhecemos que a associação dessa palavra a governos foi sendo construída ao longo do tempo, assumindo também diferentes abordagens. Da mesma forma, Spink (2013b) nos lembra que nem sempre os governos tiveram sua atuação associada ao interesse público, o que teria ocorrido apenas a partir da década de 1950. Antes disso, não havia ações de interesse público? Spink (2013b) cita três exemplos, dentre vários possíveis: as Santas Casas de Misericórdia, em ação no Brasil desde o século XVI; a Cruz Vermelha, desde a segunda metade do século XIX; e o Fundo da Infância (Save the

Children Fund), criado após a primeira guerra mundial. Ou seja: não apenas governos atuam, ao longo do tempo, visando interesse público.

Essa questão remete ao debate sobre os sentidos atribuídos aos “públicos” presentes nas ideias de “política pública” ou “administração pública” (FARAH, 2011). Frederickson (1997), por exemplo, retoma o clássico texto de Woodrow Wilson (1887/2005) para arguir que a administração pública não se limita à administração de governos:

*“Woodrow Wilson foi o autor que pela primeira vez utilizou com destaque o termo administração pública (...). Ele usou este termo para descrever a secular condução dos assuntos públicos – a implementação ou os aspectos de realização dos negócios do público. Leis e constituições, escreveu ele, não se autorrealizam; alguém tem que fazer com que isso aconteça. (...) Embora atualmente o termo administração pública seja utilizado cotidianamente para descrever a administração de governos, foi por uma boa razão que Wilson e outros autores chamaram-na de administração pública e não de governos. (...) Fomos privados do rico e vital conceito do público e do que significa assumir responsabilidades públicas ao substituir administração pública por administração de governos para descrever o nosso campo (...)”*⁷⁷ (FREDERICKSON, 1997, p. 3, tradução nossa).

Se voltarmos ao texto original de Wilson, veremos que autor de fato indica que “a Administração está fora da esfera própria da política” (WILSON, 1887/2005, p. 358) e que “o campo da Administração é um campo de atividades apolíticas [...] afastado da pressa e lutas da política” (WILSON, 1887/2005, p. 358). Esse posicionamento, como destaca Farah (2011), está relacionado ao objetivo de se construir uma estrutura burocrática para o Estado, separando-o de práticas patrimonialistas e de favorecimentos pessoais, então descritas como partes do “jogo político”. Conforme Frederickson (1997) retoma, no entanto, o autor também ressalva que as leis não se exercem por si só e dependem dos funcionários públicos para colocá-las em ação. Desta maneira, sua preocupação também está relacionada aos princípios e valores políticos que embasam sua ação:

⁷⁷ “The phrase public administration was first used prominently by Woodrow Wilson (...). He used the phrase to describe the age-old conduct of public affairs – the implementation or ‘carrying out’ aspects of the public’s business. Laws and constitutions, he wrote, do not carry themselves out; someone must make it so. (...) Although in our time the phrase public administration is usually used to describe government administration, it was for good reason that Wilson and others called it public rather than government administration. (...) By substituting government for public to describe our field (...) we have been deprived of the richness and vitality of concepts of the public and what it means to take public responsibilities” (FREDERICKSON, 1997, p. 3).

“[o campo da Administração] se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico pelo fato de que através de seus maiores princípios, ele se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político” (WILSON, 1887/2005, p. 358).

O debate em torno desses princípios teria se perdido ao se resumir administração pública a administração de governos. Essa leitura focaria um conjunto de técnicas supostamente neutras capazes de apontar para uma melhor maneira de gerir os governos e teria levado a debates restritos a questões como a eficiência e efetividade dessas organizações, deixando de lado o conceito de público. A prática demonstraria, para Frederickson (1997), que o público inclui os governos, mas não só: organizações não-governamentais, movimentos sociais, associações de bairros, empresas com fins lucrativos, também compõem o público. O que traria implicações para os nossos estudos:

“Quando associadas a uma definição governamental da administração pública, as práticas dos governos – votos, política, orçamentos, gestão de pessoas e prestação de serviços – se tornam as questões centrais. Quando a administração pública é definida em função de todos os meios pelos quais o público funciona, incluindo os governos, as questões centrais se tornam as formas de organizações sociais: os valores dos grupos e organizações e como esses valores são expressos; como os governos funcionam; e como interagem as organizações governamentais, as não governamentais e aquelas com fins lucrativos. Vivemos em um mundo em que o poder é compartilhado, no qual organizações governamentais, quase-governamentais, sem fins lucrativos e privadas estão envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas”⁷⁸ (FREDERICKSON, 1997, p. 5, tradução nossa).

Farah (2011) observa nessa discussão promovida por Frederickson (1997) o esforço pelo “reposicionamento da disciplina” e sua contribuição para reconhecer que, com isso, aumentava “consideravelmente a complexidade das políticas públicas” (FARAH, 2011, p. 821), chamando atenção para a necessidade de novas abordagens metodológicas – como a pós-empiricista, proposta por Fischer (1998, 2003) com base na perspectiva da construção social (FARAH, 2011).

⁷⁸ “When linked to a governmental definition of public administration, the practices of government – voting, politics, budgets, personnel management, and service delivery – become the subject matter. When public administration is defined as all of the means by which the public functions, including government, the subject changes to patterns of human organization: the values of groups and organizations and how these values are expressed; how governments function; and how governmental, nongovernmental, and business organizations interact. We live in a world of shared power in which governmental, quasi-governmental, nonprofit, and private organizations engage in policymaking and policy implementation” (FREDERICKSON, 1997, p. 5).

Do diálogo entre Spink (2013b) e Frederickson (1997), podemos perceber que não apenas governos atuam para o público, mas também organizações privadas, com ou sem fins lucrativos. No caso do arranjo das OSs para cultura, em São Paulo, a ideia de que estudar políticas públicas seria examinar apenas o que os governos fazem, de fato, se mostraria insuficiente. Afinal, as ações culturais estão vinculadas às ações das OSs que, com seus recursos, pessoas e estruturas, organizam, discutem, influenciam e conectam, em diferentes pontos, a operacionalização de políticas públicas – lembrando dinâmicas das experiências estudadas por Lipsky e Smith (1990). Esse funcionamento se dá, portanto, em uma espécie de arena híbrida; aqui relacionada à presença e ação simultânea de organizações governamentais e não governamentais. Esta noção é reforçada pelo desempenho de papéis que não têm separação clara e definitiva, como sugere o discurso do “modelo das OSs” ou mesmo sua descrição na forma de lei. Como vimos, a prática revela algumas situações em que o governo estadual parece influenciar exageradamente o nível operacional das OSs, ao mesmo tempo em que as OSs poderiam assumir em alguns casos o papel de definir e direcionar as ações que precisam ser desenvolvidas como parte da política pública de cultura. Trata-se da nossa primeira pista: “*nem tudo que é público é do governo e que o Estado não tem monopólio sobre a sociedade*” (SPINK, 2013b, p. 50). Ou seja, faz-se necessário ampliar horizontes que nem sempre a ideia de políticas públicas traz consigo, por estar centrada nas ações de governos – embora seja necessário reconhecer que, dependendo da abordagem, ela possa reconhecer, de diferentes formas, a presença de outras ações.

Esta reflexão, no entanto, ainda não nos permite lidar com o reconhecimento da complexidade relacionada ao uso da linguagem de políticas públicas nessas arenas híbridas em que se situam assuntos públicos em sentido amplo. Spink (2013a) cita como exemplo o encontro da linguagem do direito com a de políticas públicas:

“As linguagens do controle social e dos direitos são distintas da linguagem de política pública, pelo menos, de duas maneiras. Primeiro, a linguagem de direitos é imperativa. Se há direitos, é obrigatório respeitá-los; não podemos postergá-los para quando houver orçamento ou ao discutir formas de implementação, ou ainda na sua redefinição ou aplicação parcial. (...) Por outro lado, a linguagem de políticas públicas é uma linguagem de possibilidades, de orientação, de processos políticos e de negociação. (...) Dessa observação decorre a segunda diferença marcante. (...) Nossa ideia básica de política pública é ‘quanto mais, melhor’. Mesmo nos períodos de reforma do Estado, a retração foi pouca. Na área dos direitos aconteceu o inverso, pois a proposta tende a

ser: ‘quanto menos, mais chance temos de garanti-los’” (SPINK, 2013a, p. 174).

Para ilustrar os efeitos desse encontro de linguagens distintas, como se fossem o encontro de dois rios, Spink (2013a) sugere ilustrá-los como uma *pororoca ontológica*; ou seja, as diferentes lógicas não produzem encontros dóceis ou simples, mas dão lugar a novos conflitos e tensões que precisam ser negociadas. As questões suscitadas pelo debate sobre o direito à cidade descreve bem essa situação:

“O caminho dos direitos à cidade é a melhor estratégia para garantir políticas públicas urbanas eficazes? Ou, ao contrário, políticas públicas urbanas eficazes são o melhor caminho para garantir uma parcela mínima de direitos? Ou, talvez, é melhor criar indicadores para cada tema urbano e exigir metas dos governos locais, como faz, por exemplo, o Movimento Nossa São Paulo? Ou, talvez, seja melhor simplesmente construir outra cidade: queimar carros (não ônibus), plantar hortas em terrenos baldios, retomar a rua e a calçada enquanto propriedades públicas coletivas, abrir espaços para artesãos, pontos de comércio e comida e ocupar prédios? Todas são viáveis e presentes hoje numa multiplicidade ontológica. No primeiro caso, a política pública é coadjuvante; no segundo, é o carro-chefe; e, nos outros dois, ausente” (SPINK, 2013a, p. 175-176).

Outras áreas de ação compreenderiam o encontro de outras linguagens. No caso do programa Humaniza SUS (Sistema Único de Saúde), ligado ao Ministério da Saúde brasileiro, por exemplo, estariam presentes as de:

“Sistema, direito social, direitos, princípios, construção de políticas públicas, controle social, gestão e administração, programa, projeto, política que propõe uma nova relação e a legitimação de um sistema como política pública” (SPINK, 2013a, p. 178-179).

Quais linguagens, por sua vez, podem ser identificadas para o arranjo das OSs para cultura, em São Paulo? O programa Oficinas Culturais pode ser considerado como exemplo: buscamos em sua Convocação Pública as diretrizes de política pública de cultura; encontramos os seguintes termos:

“Propiciar o desenvolvimento pessoal e artístico dos indivíduos (...), criar situações desafiadoras e inspiradoras que permitam um engajamento ativo (...), facilitar aos indivíduos o estabelecimento de relacionamentos significativos com o universo cultural (...), valorizar o capital cultural de indivíduos e grupos (...), criar situações de formação ativadas por artistas (...), implementar um plano de comunicação abrangente, que envolva aspectos institucionais (...) e constituir e organizar um acervo de documentos que registre as atividades e a história das Oficinas Culturais.” (SÃO PAULO, 2013).

Embora esse trecho já indique a presença de linguagens distintas – desenvolvimento, arte, cultura, engajamento cívico, capital, comunicação e gestão - disparada por uma linguagem específica – a de diretrizes, é preciso lembrar que se trata de apenas um dos itens do Anexo B dessa convocação, intitulado Termo de Referência para Elaboração da Proposta Técnica e Orçamentária, que inclui também a presença de três valores: (a) Diversidade e Direitos Culturais, (b) Democratização da Cultura e Democracia Cultural e (c) Herança Cultural e Voz Criativa. No mesmo documento há regras para participação das OSs, previsão do funcionamento de repasses financeiros, a Minuta do Contrato, além de modelos para Plano de Trabalho e Plano Orçamentário. As entrevistas sugerem que a existência de um documento que detalha as expectativas do governo estadual quanto às políticas públicas que servem como diretrizes para a gestão de equipamentos e programas não é regra neste arranjo. Ainda assim, é possível supor que algumas dessas linguagens – e mesmo outras – se encontrem de modos distintos nas diversas ações sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Cultura, sejam elas museus de arte, centros culturais em bairros de maior vulnerabilidade juvenil, orquestras sinfônicas, ensino de música ou bibliotecas.

Com mais essa demonstração de complexidade, alcançamos, enfim, nossa segunda pista: *“no momento atual, diferentes linguagens de ação no tocante ao agir público estão presentes, construídas a partir de bases diferentes e performando, provavelmente, distintas sociedades civis e Estados”* (SPINK, 2013a, p. 179). Isso quer dizer que precisamos de uma noção que dê conta dessas arenas que reúnem não somente atores e organizações governamentais e não governamentais, mas também diferentes linguagens sobre o agir público – as quais variam conforme a área de ação. A noção de arenas ou fóruns híbridos contribui nesse sentido; para Callon, Lascoumes e Barthe (2009) trata-se de um espaço público, com diferentes grupos envolvidos para a discussão de alternativas, a partir de múltiplas perspectivas, frente a problemas de tipos variados – considerados controvérsias sociotécnicas:

“(…) As controvérsias acontecem em espaços públicos que propomos chamar de fóruns híbridos – fóruns porque são espaços abertos onde grupos podem se reunir para discutir opções técnicas relacionadas ao coletivo, híbridos porque os grupos e seus representantes são heterogêneos, incluindo especialistas, políticos, técnicos e leigos que se consideram envolvidos. São híbridos também devido às suas questões e problemas serem abordados em diferentes níveis e a partir de diversos

*campos, da ética à economia”*⁷⁹ (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 18, tradução nossa).

Spink e Best (2009) trabalham com a noção de arenas híbridas para fazer referência à reunião de atores da sociedade civil e governamentais em um mesmo espaço, produzindo diferentes tipos de arranjos configurados localmente com base em saberes da prática:

*“As arenas híbridas são aqueles espaços compostos por elementos incongruentes, elaborados a partir de diferentes fontes. A ideia de uma arena híbrida é uma extensão do debate que começou com a questão das estruturas híbridas na teoria organizacional (...) e que prosseguiu pelo caráter híbrido das organizações vinculadas a serviços sociais que aproximaram Estado e atores da sociedade civil, permitindo o reconhecimento de que os próprios arranjos organizacionais são ativados como parte das arenas híbridas; são arranjos de certo modo ‘espinhosos’ e imprecisos, frequentemente configurados localmente e que exigem saberes da prática”*⁸⁰ (SPINK e BEST, 2009, p. 7, tradução nossa).

As controvérsias presentes nos fóruns ou arenas híbridas são marcadas pela incerteza, ou seja, situações em que as consequências das decisões tomadas não podem ser antecipadas, as alternativas para ação não são claras e as interações que o configuram permanecem enigmáticas (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 21). Essas incertezas são técnicas e sociais, cujas fronteiras estão em constante disputa:

*“Uma das questões centrais nessas controvérsias envolve estabelecer, precisamente, uma fronteira clara e amplamente aceita entre o que é considerado inquestionavelmente técnico e o que é reconhecido como inquestionavelmente social. A linha que descreve essa fronteira flutua constantemente ao longo da controvérsia. Declará-la uma questão técnica é efetivamente guardá-la da influência do debate público; por outro lado, reconhecer suas dimensões sociais restaura a chance de discuti-las em arenas políticas”*⁸¹ (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 25, tradução nossa).

⁷⁹ “(...) Controversies take place in public spaces that we propose to call hybrid forums - forums because they are open spaces where groups can come together to discuss technical options involving the collective, hybrid because the groups involved and the spokespersons claiming to represent them are heterogeneous, including experts, politicians, technicians, and laypersons who consider themselves involved. They are also hybrid because the questions and problems taken up are addressed at different levels in a variety of domains, from ethics to economic” (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 18).

⁸⁰ “Hybrid arenas [are] those spaces that are composed of incongruous elements and drawn from heterogeneous sources. The idea of a hybrid arena is an extension of a discussion in organisational theory that began with the question of hybrid structural forms (...) and went on through the hybrid character of social service organisations which bring together state and civil society actors to recognise that organisational arrangements are themselves enacted as part of hybrid arenas; they are somewhat ‘spiky’ and inexact arrangements, often local in configuration and frequently requiring practical knowledge” (SPINK e BEST, 2009, p. 7).

⁸¹ “One of the central things at issue in these controversies is precisely establishing a clear and widely accepted border between what is considered to be unquestionably technical and what is recognized as

A chegada de novos grupos para participar desses espaços coloca em questão a definição dessas fronteiras: formam-se novas alianças, tecnologias são reveladas ou abandonadas, questões são formuladas e reformuladas enquanto a controvérsia se desenvolve e cria novos caminhos por incertezas, suspeitas, presunções e provas (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 26). Arenas híbridas, portanto, são entendidas como um tipo de espaço dialógico: o estudo das controvérsias que se fazem presentes são, ao mesmo tempo, oportunidades para explorar seu funcionamento e organização em questões, atores, alternativas e soluções, e para aprender a partir dos diferentes saberes, produzindo constantes diálogos e reconfigurações da arena (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 35). A assimetria entre técnicos-especialistas e pessoas comuns se embaralha nessa abordagem; reconhecer essas arenas híbridas é um desafio que se associa à ideia de democratizar a democracia, com a configuração de novos espaços para trabalho, cooperação e mesmo confrontos:

*“Fóruns híbridos participam do desafio (...) a duas grandes divisões típicas de nossas sociedades ocidentais: a divisão que separa especialistas e leigos e a divisão que distancia cidadãos comuns de seus representantes institucionais. Essas distinções, assim como as assimetrias que elas presumem, são embaralhadas nos fóruns híbridos. Leigos ousam intervir em questões técnicas; cidadãos se reúnem para resolver e expressar novas identidades, abandonando seus interlocutores habituais. Graças a esta dupla transgressão, transbordamentos ainda não identificados são revelados e se tornam administráveis. Os fóruns híbridos poderiam, portanto, se tornar um aparato para a elucidação. O custo de aceitar seu uso é aceitar o desafio a essas duas grandes divisões”*⁸² (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 35, tradução nossa).

No Brasil, a discussão de arenas híbridas veio relacionada ao desenvolvimento de programas de pesquisa com base em experiências locais de promoção da cidadania. É o caso do Programa Gestão Pública e Cidadania, por exemplo. Desenvolvido entre 1996 e 2005 pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio

unquestionably social. The line describing this border constantly fluctuates throughout the controversy. To declare that an issue is technical is effectively to remove it from the influence of public debate; on the other hand, to recognize its social dimension restores its chance of being discussed in political arenas” (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 25).

⁸² *“Hybrid forums take part in a challenge (...) to the two great typical divisions of our Western societies: the division that separates specialists and laypersons and the division that distances ordinary citizens from their institutional representatives. These distinctions, and the asymmetries they entail, are scrambled in hybrid forums. Laypersons dare to intervene in technical questions; citizens regroup in order to work out and express new identities, abandoning their usual spokespersons. Thanks to this double transgression, as yet unidentified overflows are revealed and made manageable. The hybrid forums could thus become an apparatus of elucidation. The cost of accepting their use is acceptance of the challenge to the two great divisions”* (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 35).

Vargas e a Fundação Ford, seu objetivo era identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras promovidas por governos subnacionais. A partir do banco de dados com mais de oito mil experiências participantes de seus ciclos anuais de premiação, chamou a atenção dos pesquisadores o frequente estabelecimento de variados tipos de vínculos entre múltiplos tipos de organizações – governamentais e não governamentais - para o desenvolvimento de ações voltadas para resolver problemas considerados públicos (SPINK e ALVES, 2008). O estudo dos vínculos entre atores políticos e sociais também ocorre a partir de experiências da Rede LogoLink – *“uma rede de organizações ativistas intermediárias que buscam avançar na compreensão da mudança dos papéis dos atores sociais e suas estratégias para a promoção de ambiente locais democráticos que contribuam para a redução da pobreza e da exclusão social”*⁸³ (SPINK e BEST, 2009, p. 1, tradução nossa) -, associando-as à noção de arenas híbridas. Seus achados sugerem a configuração de novas formas de ação em rede com o intuito de resolver problemas públicos:

*“Nossa noção de um espaço de ação pluralista também foi útil para olhar a forma que trabalhos de inovação em governos locais, em diferentes regiões da América Latina, estão indicando para a maneira que governos subnacionais, e especialmente governos locais, estão progressivamente reconhecendo a importância da presença dos cidadãos em vários aspectos da prestação de serviços públicos. (...) Novas práticas de coordenação locais e de médio alcance usando redes, parcerias e fóruns deliberativos estão expandindo o modo pelo qual as ações acontecem dentro dos horizontes bastante práticos do cotidiano”*⁸⁴ (SPINK e BEST, 2009, p. 6, tradução nossa).

Para o caso da operacionalização de políticas públicas de cultura, e especialmente o arranjo das OSs, esta noção aparece com grande potência. Isto porque suas formas de funcionamento pressupõem, sempre, o estabelecimento de diferentes tipos de vínculos com ações produzidas fora da esfera de governos, criando e mobilizando redes. Nas leis de incentivo, estão presentes, por exemplo, artistas, produtoras de exposições, empresas com fins lucrativos; nos editais, produtores culturais autônomos e produtoras culturais

⁸³ “A network of intermediary activist organisations that seeks to advance understanding of the changing roles of social actors and their strategies in promoting local democratic environments that contribute to reducing poverty and exclusion” (SPINK e BEST, 2009, p. 1).

⁸⁴ “Our notion of a pluralist action space has also been helpful in looking at the way in which, in different parts of Latin America, work on innovations in local government is pointing to the way that subnational government, and especially local government, is increasingly recognizing the importance of citizen presence in many aspects of public services provision. (...) New practices of local and mid-range coordination using networks, partnerships and deliberative forums are broadening the way in which action takes place within the very practical horizons of daily life” (SPINK e BEST, 2009, p. 6).

burocraticamente organizadas; nos pontos de cultura, os recursos financeiros são repassados diretamente para as ações culturais, que assumem vários tipos de organização. Mesmo na ação direta dos governos, como os equipamentos públicos para cultura, a relação com outros atores é fundamental; afinal, o contato com o público, em geral, é sua razão de existência, ainda que este possa estar organizado e ser percebido de diferentes formas – cliente, visitante, aprendiz, cidadão. Dependendo da maneira como estão estruturados, equipamentos culturais sob a ação direta de governos chegam, mesmo, a participar de outros arranjos, como a busca de mais recursos por meio das leis de incentivo ou a abertura de editais para sua ocupação e programação, por exemplo. No arranjo das OSs, o estabelecimento de vínculos é ponto de partida: pressupõe-se a necessidade de contratar uma entidade para a gestão de equipamentos ou programas da SEC-SP e, dessa maneira, a ideia de arenas híbridas apresenta como potencialidade também a capacidade de reconhecer e lidar com a complexidade presente nessas configurações.

Como alternativa para lidar com as características do funcionamento das arenas híbridas, vem sendo desenvolvida a abordagem da ação pública (SPINK e ALVES, 2008; SPINK e BEST, 2009; SPINK, 2013a; SPINK, 2013b):

“Os atores sociais parecem lidar com a ideia de ação pública, essa noção de certo modo caótica e de médio alcance, por vezes contraditória, assim como com a de arena híbrida, da qual a ação pública é parte ativa, por uma simples razão: para todos os fins práticos, este é o horizonte que eles têm”⁸⁵ (SPINK e BEST, 2009, p. 7, tradução nossa).

Com isso, a linguagem das políticas públicas passaria a ser apenas uma das presentes:

“Se define a ação pública como sendo não somente a ação institucional de governos e das instituições públicas para o público, mas também toda ação feita publicamente pelo próprio público para o público, inclusive aquelas ações e pressões direcionadas à definição e garantia da ação institucional para o público” (SPINK, 2013b, p. 50).

O ARRANJO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS PARA CULTURA EM SÃO PAULO COMO AÇÃO PÚBLICA EM ARENA HÍBRIDA

Para o caso do arranjo das OSs para cultura, no Estado de São Paulo, a abordagem da ação pública evita polarizar a relação entre governo estadual e OSs, como ocorre nos exemplos

⁸⁵ *“The idea of public action as a somewhat chaotic mid-range notion, often contradictory, but like the hybrid arena of which it is an active part something that social actors seem to grapple with for one simple reason: that for all practical purposes, it is the horizon that they have” (SPINK e BEST, 2009, p. 7).*

em que se discute a definição clara de papéis, cabendo ao Estado o estabelecimento de diretrizes e às entidades, o seu cumprimento. Esta parece ser uma lógica simplista mesmo para a análise da prestação de serviços públicos com OSs: como os estudos de Lipsky e Smith (1990) indicam, essas relações são fundamentalmente também políticas, para além de técnicas.

Pensar o funcionamento do arranjo sob a lógica da ação pública em arenas híbridas permite, portanto, focalizar e aprender com a prática, aquilo que as pessoas fazem e, a partir daí, buscar reconhecer a complexidade de suas questões. Trata-se de alternativa às diferentes abordagens para políticas públicas, seja a positivista - que buscaria relações de causa e efeito, testes de hipótese e verificação de fatos -, a processual - baseada no estudo em profundidade de dinâmicas específicas, ou a da construção social - para quem práticas discursivas e questões sociais influenciam sua produção. Esta abordagem traz como potencialidade nos provocar a reconhecer e tentar lidar com a complexidade e as incertezas a ela inerentes por meio da montagem, no sentido de identificação, das conexões que configuram a rede ao mesmo tempo técnica, social e material; e pode ser considerada, nesse sentido, crítica:

“O crítico não é aquele que desmascara, mas aquele que monta. O crítico não é aquele que puxa o tapete debaixo dos pés dos ingênuos, mas aquele que oferece aos participantes arenas para que se reúnam”⁸⁶ (LATOURE, 2004, p. 246).

Em consequência, o argumento que podemos assumir aqui é o de um espaço coabitado. Problemas de funcionamento, objetivos e gestão não estão associados exclusivamente ao governo estadual, às OSs, ou mesmo aos dois simultaneamente. São partes de uma rede pública em sentido amplo e, dessa maneira, são reconfigurados quando trazidos para a noção de ação pública em arena híbrida.

Podemos lembrar que a tentativa de compreender o funcionamento deste arranjo identificou e incluiu o debate sobre políticas públicas para o tema da cultura, encontrando diferentes perspectivas, valores e conceitos como tentativa de explicar o papel que governo estadual e OSs desempenham. Outros fatores, porém, foram destacados como fundamentais para sua compreensão: as trajetórias das pessoas que atuam como técnicos e

⁸⁶ *“The critic is not the one who debunks, but the one who assembles. The critic is not the one who lifts the rugs from under the feet of the naïve believers, but the one who offers the participants arenas in which to gather” (LATOURE, 2004, p. 246).*

gestores no governo e nas OSs, as diferentes estruturas e disponibilidade de recursos para o desenvolvimento de múltiplas ações, associadas a objetivos que também variam – democratizar acesso, acessibilidade, formação, inclusão social, transformação social por meio da arte e cultura, entre outros. Os fluxos e processos presentes se mostraram associados a estas questões, admitindo a possibilidade de múltiplos funcionamentos para este arranjo e, conseqüentemente, a percepção de questões de diversos tipos – organizacionais, técnicas, políticas, sociais. Finalmente, atuantes da arena da cultura também estão conectados a esse funcionamento, com suas próprias trajetórias, questionamentos e expectativas. A ampliação do diálogo, além de reconhecer outros atuantes nesta arena híbrida, explicita conexões com outros estudos sobre ações governamentais no tema da cultura. A presença de consensos mínimos e soltos, associados à imprecisão desta categoria de intervenção pública, se faz presente em diversos países e experiências; assim como a relevância do estudo do funcionamento de seus diferentes arranjos, uma vez que essas iniciativas assumem o caráter “meta”, em que mesmo seus processos de construção são considerados produção cultural – especialmente a partir de discursos de Gilberto Gil enquanto Ministro da Cultura. E mesmo da própria noção de políticas públicas.

A abordagem da ação pública em arenas híbridas contribui, portanto, para o reconhecimento da necessidade de se conectar esses diferentes pontos. Alguns equipamentos que compõem esse arranjo já parecem, inclusive, estar lidando ou procurando aprender a lidar com essas características da experiência, como citamos anteriormente em relação a experiências narradas no funcionamento do programa Fábricas de Cultura e da Biblioteca São Paulo que atuam no sentido de aproximar a gestão do público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA PAULISTA PARA O ESTUDO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA

“Se entendermos ação pública não somente em relação às atividades do setor público, mas incluindo os diversos arranjos entre governo e sociedade presentes na formulação e gestão do agir público (...), segue que é aqui que precisaremos aprofundar nossas investigações” (SPINK, 2013a)

No início do ano de 2014, duas situações envolvendo ações governamentais em cultura estiveram em debate na mídia brasileira: a proposta de um projeto de lei, na Câmara Federal, com o intuito de regulamentar o exercício de atividades relacionadas ao movimento *hip-hop* – *rapper*, *DJ (Disc-Jockey)*, *MC (Mestre de Cerimônias)* ou *grafiteiro*⁸⁷; e a reforma do “modelo de gestão” da Cinemateca Brasileira, equipamento vinculado ao Ministério da Cultura⁸⁸. No primeiro caso, é relatada a tensão estabelecida com o movimento *hip-hop* paulista, que declara não ter sido ouvido quanto às mudanças propostas e questiona a legitimidade do Estado para definir os critérios necessários para que alguém possa ser chamado de *MC*, *grafiteiro* ou *rapper*. De acordo com uma das reportagens, o exercício dessas profissões passaria a depender da realização de cursos técnicos para capacitação profissional ou da comprovação da realização dessas atividades no ano anterior à lei entrar em vigor⁸⁹. *Rappers*, assessores parlamentares, pesquisadores, psicanalistas⁹⁰ e pessoas que desenvolvem oficinas de *rap* são chamados a discutir esta iniciativa e pontuam, ao menos, três questões: afinal, quem serão as pessoas chamadas a tomar esse tipo de decisão e com base em quê julgarão aqueles que já estão atuando desta forma há, pelo menos, duas décadas; o limite à livre expressão cultural como possível efeito da ação governamental; e o problema de quem ganha e quem perde com a formalização dessas atividades.

O conjunto de reportagens publicadas sobre a Cinemateca Brasileira, por sua vez, discute a maneira pela qual equipamentos culturais governamentais podem ser administrados. Narra-se a interrupção de repasses do Ministério da Cultura à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que até então era responsável pela gestão da Cinemateca; ao

⁸⁷ Fonte: <http://tvcultura.cmais.com.br/jcdebate/videos/jc-debate-sobre-hip-hop-21-02-2014> - Acesso em 28/02/2014.

⁸⁸ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2014/01/1404314-cinemateca-tera-de-trocar-pneu-com-o-carro-andando-diz-ministerio.shtml>, em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2014/02/1414315-cinemateca-adotara-modelo-de-os-diz-a-ministra-da-cultura-marta-suplicy.shtml>, e em <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,cinemateca-vai-virar-centro-de-referencia,1129828,0.htm> - Acesso em 28/02/2014.

⁸⁹ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2014/02/1410880-projeto-de-lei-de-romario-que-regulamenta-profissao-irrita-rappers.shtml> - Acesso em 28/02/2014.

⁹⁰ Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/contardocalligaris/2014/02/1418486-hip-hop-na-linha.shtml> - Acesso em 03/03/2014.

mesmo tempo, estaria em curso uma investigação do convênio que regulamentava esta relação pela Controladoria-Geral da União (CGU). Essa situação teria causado a paralisação de boa parte das atividades do equipamento, tornando-se necessário buscar um arranjo alternativo sem que isso envolvesse o fechamento, mesmo que por tempo determinado, da Cinemateca – o que é citado como o desafio de “trocar o pneu com o carro andando”. Na busca por um funcionamento “menos frágil” quanto ao “controle e monitoramento”, por parte do governo, das ações desenvolvidas pelo equipamento, aparece o arranjo que envolve Organizações Sociais, já experimentado no nível federal pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e, no estadual, pelo Governo do Estado de São Paulo. As reportagens sugerem, ainda, divergências “históricas” entre “setores” de partidos políticos quanto ao uso deste arranjo, por vezes criticado como “privatização do espaço público”; a possibilidade de que ele se associe à gestão da Cinemateca, no entanto, sinalizaria que a “crítica” estaria dando lugar à maior “simpatia” por sua utilização, mesmo onde antes havia resistência.

Do mesmo modo que na Introdução desta tese, as reportagens citadas foram escolhidas não pela referência às situações que descrevem em particular, mas por compor parte do cotidiano deste pesquisador. Sua mobilização, neste momento da pesquisa, permite retomar e reforçar a presença de questões específicas para as ações governamentais em cultura, conforme pudemos observar a partir do estudo sobre a operacionalização de ações governamentais em cultura pelo arranjo com Organizações Sociais no Estado de São Paulo e sua complexidade. Ao mesmo tempo, permite promover a ampliação dos diálogos possíveis a partir das lições aprendidas com esta experiência.

QUESTÕES PRESENTES NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM CULTURA: DO ESPECÍFICO...

Em primeiro lugar, é possível relacionar a reação do movimento *hip hop* paulista à proposta de lei federal para regulamentar como profissões formais as práticas culturais que o compõem a uma das principais questões presentes nas ações governamentais em cultura: seu caráter *meta*. Segundo Gil (2003), “*formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura*” (p. 11), chamando a atenção para a importância não apenas dos efeitos das ações governamentais neste tema, mas também dos processos por meio dos

quais elas são construídas, uma vez que sempre pode estar em questão a legitimidade do Estado para intervir nas ações culturais. Como vimos ao longo desta tese, estas ações podem existir antes (como neste caso do movimento *hip hop*), apesar de (como nos casos de censura) ou junto às ações governamentais (como no caso dos estímulos à produção cultural presentes na gestão de equipamentos culturais, editais públicos ou prêmios); o que torna esta relação bastante delicada e sujeita a diferentes tipos de arranjo para a operacionalização de ações.

Devemos lembrar que a operacionalização de *metapolíticas públicas* envolve possibilidades especiais: a ativação seletiva de redes específicas, a construção de incentivos para a cooperação e para o alcance dos objetivos previstos, a criação e o uso de contextos para negociações e o aproveitamento das oportunidades que surgirem ao longo do processo (HUPE, 1990). Essa problematização implica reconhecer que as ações governamentais em cultura envolvem constantemente o diálogo com outros atores sociais para além do Estado. Ou seja, ao mesmo tempo em que se enfrenta a complexidade da construção desses vínculos, essas ações são excelentes oportunidades para ampliar conversas. Entre as próprias ações culturais, com suas diferentes qualidades; entre elas e os governos; entre elas e a sociedade; e entre os governos e a sociedade.

Outra questão presente de forma particular nas ações governamentais em cultura diz respeito à dificuldade em se definir objetivos claros. Como vimos a partir das diversas experiências do governo brasileiro no tema ao longo do tempo e daquelas promovidas por governos nacionais em vários outros países, a imprecisão quanto ao que deve ser feito é característica frequente. Com isso, diferentes tipos de ação podem ser desenvolvidos por um mesmo governo ao mesmo tempo, seguindo múltiplas lógicas de ação, configurando o que propusemos chamar de *consensos mínimos e soltos*. Esse conceito busca compreender a coexistência de lógicas de ação distintas, mas com aceitação mínima de que podem e devem ser desenvolvidas, não necessariamente articuladas para uma mesma direção; ou, ainda, conectadas em direção a um objetivo bastante amplo, como, por exemplo, “a promoção da cultura”. A ideia dos sistemas frouxamente acoplados de Weick (1976) auxilia a compreensão desta característica: são formas de organizar que persistem ao longo do tempo por permitirem o encaixe frouxo entre elementos relativamente autônomos, com identidades próprias e lógicas por vezes distintas, mas garantindo grande capacidade de adaptação ao sistema que configuram. Este conceito é de grande utilidade para

compreender como ações tão distintas como as leis de incentivo fiscais, os editais governamentais de fomento a ações culturais, a ação direta de governos, os vínculos com Organizações Sociais para gestão de programas e equipamentos específicos ou com organizações sociais que atuam em cultura independentemente do Estado, podem estar reunidas simultaneamente em um determinado nível de governo. Diferentes arranjos são construídos para operacionalização de ações governamentais em cultura e somados aos que já existem, sem que um anule o outro. De outro lado, as tentativas de enrijecer a maneira como governos atuam no tema da cultura, podem despertar resistências e críticas quanto à legitimidade desta ação, como no caso do movimento *hip hop* em relação ao projeto de lei proposto na Câmara Federal, descrito nas reportagens citadas anteriormente. Também é o caso relatado como reações às tentativas de direcionamentos mais precisos por parte do governo estadual paulista quanto ao como e o que as Organizações Sociais devem desenvolver enquanto equipamentos ou programas governamentais, obtido por meio das entrevistas realizadas com seus gestores nesta tese; ou seja, a autonomia da ação cultural está constantemente em questão e sendo defendida pelos seus produtores.

Diante da complexidade que essas duas questões conferem às ações governamentais em cultura - seu caráter *meta* e os consensos mínimos e soltos que configuram, torna-se ainda mais difícil compreender a forma pela qual essas ações são operacionalizadas – ou como elas funcionam. Essa situação gera diversas *Caixas Pretas* no sentido trabalhado por Ashby (1970) em relação à cibernética: diante da complexidade e das incertezas, os funcionamentos acabam sendo testados e discutidos a partir apenas do que seria mais fácil observar e controlar, ou seja, o que colocamos neles e seus efeitos. No entanto, os modos pelos quais são construídas as ações governamentais em cultura, como vimos, são tão importantes quanto seus efeitos, sendo necessário avançar em relação a este debate. Sugerir a operacionalização dessas ações como *caixas-pretas transparentes*, então, inspirado pelo trabalho de Latour (2000), tem como principal contribuição reforçar a possibilidade de avançarmos no reconhecimento de sua complexidade e, com isso, buscar maneiras de lidar com ela - desafio que assumimos nesta tese, a partir do estudo do funcionamento do arranjo das Organizações Sociais em cultura no Estado de São Paulo. Esse desafio envolve também reconhecer o que ainda não sabemos, pontuando caminhos por onde ainda precisamos avançar.

... PARA O GERAL: AÇÕES PÚBLICAS EM ARENAS HÍBRIDAS

Identificar características específicas às ações governamentais em cultura não significa, no entanto, isolá-las em relação a debates sobre ações governamentais em outras arenas públicas. A metáfora sugerida por Semedo (2013) a partir de uma narrativa cotidiana pode ilustrar o argumento:

“Numa destas manhãs mais madraças entre cafés e jornais, conheci Elif Shafak, que eloquentemente falava do poder dos círculos, percorrendo lugares e geometrias que a vida vai tecendo e deixando-me aqui e ali uma ou outra estória que a todos nos toca. A Elif é uma excelente contadora de estórias. A estória despreziosa sobre o poder dos círculos tocou-me particularmente. (...) Da lição da avó materna e das suas mezinhas contra a acne e outras barbaridades juvenis – que sabiamente a acautelava em relação ao poder dos círculos – aprendeu, entre muitas outras coisas, uma lição preciosa: se quisermos apagar ou destruir alguma coisa nesta vida, seja uma mancha ou a alma humana, tudo o que precisamos é de a rodear com altos muros: tudo seca no seu interior! Ora todos vivemos nalgum tipo de círculo social e cultural – dizia-me acenando – se não tivermos qualquer relação que seja com os mundos para além daquele que tomamos por garantido e certo... corremos o risco de secar no seu interior! A nossa imaginação estreita-se. Os nossos corações diminuem e a nossa qualidade humana define-se se ficarmos demasiado tempo fechados nos nossos casulos culturais. Se todas as pessoas no nosso círculo interior se assemelham a nós... se todos os nossos amigos, vizinhos, colegas, família se apresentam como nós... bem... isso significa que estamos rodeados pela nossa imagem ao espelho! Na tradição árabe, confidenciou ainda Elif, os espelhos são amiúde cobertos por veludo ou voltam-se ao contrário pois não é saudável para um ser humano despende demasiado tempo a olhar para a sua própria imagem refletida” (SEMEDO, 2013, p. 49-50).

O risco que se corre ao procurar reforçar uma identidade singular é o de impedir o exercício da alteridade, ou seja, de nos cercarmos apenas de nossa imagem-semelhança e, com isso, impossibilitarmos a busca por alternativas que se tornam disponíveis a partir do diálogo com outros saberes – ou outros círculos. Dessa maneira, não é suficiente apenas reforçar o que há de específico na operacionalização de ações governamentais em cultura, em geral, ou mesmo no arranjo das Organizações Sociais em São Paulo, em particular. É preciso reconhecer em que pontos podemos ampliar o diálogo, e o estudo sobre o funcionamento da experiência paulista reforça essa dimensão.

Em primeiro lugar, revela-se ela mesma como múltiplos círculos, em vez de apenas um: as pessoas, estruturas, recursos, ações e ideias envolvidas variam, permitindo múltiplas configurações no funcionamento do arranjo com OSs. Aprendemos também que não apenas as OSs entre si são bastante diversas, mas também a própria estrutura da Secretaria

de Estado de Cultura. Mais que isso: as interações que essas estruturas estabelecem com outras pessoas, recursos, estruturas, ações e ideias para além dessas organizações – a que chamamos de arena da cultura – também modificam e influenciam esse funcionamento.

Perceber essas conexões é reconhecer a impossibilidade de discutir as OSs com um enfoque apenas sobre as ações do governo. Tampouco como um “modelo de gestão”, seja para o caso do Governo do Estado de São Paulo ou para a Cinemateca Brasileira, conforme as reportagens indicadas anteriormente. Modelos pressupõem um funcionamento padrão e o que observamos na prática é a coexistência de múltiplas maneiras de gerir programas e equipamentos culturais governamentais. O debate a partir do “modelo de gestão” não permite, portanto, reconhecer a complexidade, transformando-o numa *caixa-preta* no sentido apresentado por Ashby (1970) em seu trabalho sobre cibernética: tentaríamos, neste caso, descobrir como funciona uma *Caixa Preta* por meio de deduções a partir de experimentos sobre o que colocamos nela (para o caso das OSs: flexibilidade, mecanismos de controles, regras jurídicas) e o que percebemos como mudanças no comportamento (no caso das OSs de cultura em São Paulo: aumento de público, maior captação de recursos, alcance de metas). A abordagem de políticas públicas entendidas como fatos está implícita neste enfoque (SPINK, 2013a): a busca pelas soluções técnico-científicas consideradas mais adequadas a partir do que se observa como real.

Quando levamos em consideração, no entanto, o que dizem as pessoas que lidam com este arranjo no cotidiano encontramos múltiplas percepções sobre seu funcionamento. Aparecem, então, novos processos para além daqueles formalmente estabelecidos, e que igualmente configuram a experiência em ação. Observamos também diferentes maneiras de construir uma situação como problema: as ações são vistas como meios para objetivos como inclusão, transformação social, ampliação do acesso à cultura e promoção dos direitos culturais, por exemplo. Regidos por instrumentos como Contratos de Gestão, Planos de Trabalho, Cronograma de Repasses e Termos de Aditamento que, por não serem elementos frios, fazem referência a intensos e constantes processos de negociação. Nesse sentido, não há um “modelo” em ação: há um arranjo que assume diferentes possibilidades de configuração entre aspectos técnicos, sociais e materiais, conectando também diferentes linguagens sobre o agir público (SPINK, 2013a).

E surgem a todo tempo na prática referências a outras áreas da ação governamental. No caso da saúde, por exemplo, haveria noções básicas mais amplamente aceitas, os tipos de

equipamentos governamentais necessários e como devem ser os atendimentos aos cidadãos esteja ele localizado onde for no território nacional. Também há ferramentas claras para medir seu funcionamento e informações são coletadas, sistematizadas e disponibilizadas ao acesso público há muitos anos. Os objetivos, com isso, estão mais claros e as organizações sociais que atuam nesta área estariam razoavelmente de acordo com essa configuração. No caso da ciência e tecnologia, o diálogo se dá em função de ser uma atividade em que o reconhecimento da legitimidade se estabelece entre pares, presumindo a liberdade para ação e produção científica. Embora essas referências surjam para demarcar diferenças entre os “círculos” – no caso, entre cultura e saúde ou ciência e tecnologia -, é preciso reconhecer que essas conversas estão ocorrendo e que sinalizam preocupações dos que atuam na prática; são pontos em que ainda precisamos avançar.

Nesse contexto, o conceito de ação pública em arenas híbridas traz ao menos três contribuições para o estudo das ações governamentais em cultura – e, conseqüentemente, para o estudo de ações governamentais em outras áreas, mas que operam constantemente com essas características⁹¹. Por um lado, amplia a possibilidade de conexões entre diferentes linguagens de ação a partir da prática, proporcionando a possibilidade de diálogos entre saberes para a busca de alternativas para questões de grande complexidade. Por outro, também assume até onde sabemos e o quanto sabemos. Afinal, trata-se de uma arena híbrida porque reconhecemos nela situações de incertezas: não há definições absolutas sobre quais devem ser os objetivos da ação, ou sobre o problema específico que se busca resolver; tampouco é possível afirmar categoricamente os efeitos das ações desenvolvidas, ou mesmo do modo pelo qual elas são organizadas; ainda, há disputas sobre quem deve participar das tomadas de decisão e qual o papel que os governos devem desempenhar nesses arranjos. Nessa arena híbrida há múltiplas lógicas em ação, algumas delas ativadas pela ação governamental. Como indica Spink (2013a), não se trata de quais seriam mais adequadas ou de sugerir que elas coexistem sem conflitos, trata-se de reconhecer a participação de múltiplas linguagens de ação pública e a de políticas públicas como uma delas:

“Não é nossa intenção arguir que este ou aquele princípio ontológico seja mais adequado; contudo, igualmente, não queremos cair na cilada de propor que todas as vertentes possam conviver harmoniosamente. O

⁹¹ Aqui podemos pensar na ciência e tecnologia, na agricultura familiar e no serviço social, por exemplo; contextos em que o Estado procura se articular a ações já existentes e que são produzidas fora da esfera governamental.

que sugerimos é que o momento seja outro: o de uma renegociação tensa e conflituosa dos processos de governança da qual tanto a linguagem de políticas quanto a dos direitos fazem parte” (SPINK, 2013a, p. 176).

Finalmente, o conceito de ação pública em arenas híbridas permite perceber que estão envolvidos, simultaneamente, os diferentes tipos de organizações – governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos – e pessoas – técnicos e leigos, em questões de interesse público; todos de modo legítimo. Com isso, conforme os arranjos em ação, o papel dos governos pode variar: no caso do Centro de Formação Cultural de Cidade Tiradentes, ele assume a posição central, administrando diretamente o equipamento; junto às OSs, seu papel se altera, uma vez que grande parte dos recursos financeiros são governamentais, mas as ações são desenvolvidas – e por vezes concebidas e propostas – pelas entidades; já no caso do movimento *hip hop* relatado nas reportagens citadas anteriormente, ele havia estado até então ausente – e vimos os impactos e as reações à sua tentativa de se fazer presente.

APRENDENDO LIÇÕES: BOM PARA QUÊ E BOM PARA QUEM?

Mas, afinal, trazer a discussão das políticas públicas para a ação pública em geral, seguindo Spink (2013a), permite-nos aprender quais lições a partir do estudo sobre o funcionamento do arranjo das Organizações Sociais em cultura no Estado de São Paulo?

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que se trata de um arranjo em funcionamento há já dez anos. A lei que institui a possibilidade de uso deste arranjo, por sua vez, está em vigor há 16 anos e compreende também sua aplicação para o tema da saúde. Arranjos similares estão previstos em leis em outros estados e municípios brasileiros para a cultura (FREITAS, 2012), e também para outras áreas. No município de São Paulo, por exemplo, sua utilização para a área da saúde vem sendo mantida mesmo após mudanças de gestão no Executivo local e dos partidos políticos. Na arena da cultura, comenta-se estar em curso processo similar: o arranjo das OSs seria bastante semelhante àquele utilizado atualmente para a gestão do Theatro Municipal de São Paulo, ainda que envolvam partidos políticos que muitas vezes se colocam em lados opostos diante de propostas para resolver problemas públicos; a perspectiva de que o Ministério da Cultura adote este arranjo no nível federal para a gestão da Cinemateca Brasileira, conforme as reportagens citadas anteriormente, deixa esta situação ainda mais em evidência. De alguma maneira, encontra-se implícita a

ideia de que o arranjo das OSs pode ser útil especialmente na arena da cultura; mais que isso, ele existe e persiste em funcionamento. Cabe a pergunta: ele é útil para quê?

A partir da experiência paulista, é possível notar como uma de suas principais qualidades a capacidade de adaptação. Atualmente, são 20 as OSs que contam com Contratos de Gestão assinados com o Governo do Estado de São Paulo, sob enorme variedade de estruturas, recursos, pessoas, ideias e ações, como pudemos demonstrar ao longo desta tese. Desde a criação da lei que regulamenta esse arranjo, muitas práticas mudaram: os modos de convocação pública, de avaliação de propostas, de monitoramento de seu funcionamento e de ação do Estado em relação às ações culturais. Além disso, os órgãos de controle também têm acompanhado e realizado apontamentos sobre seu funcionamento, como destacam as referências ao papel da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado. Em meio a todas essas mudanças, o arranjo permaneceu.

No tema da cultura, a característica da capacidade de adaptação pode mesmo ser vista como bastante desejável. A diversidade de lógicas que permeiam as ações culturais, desenvolvidas por ações governamentais ou Organizações Sociais, exige essa qualidade. Trata-se do que propusemos como os consensos mínimos e soltos, frouxamente acoplados conforme o conceito trabalhado por Weick (1976) para os estudos organizacionais. Ou seja, a possibilidade de que sejam construídas múltiplas configurações na prática e, portanto, de lidar com a variedade, pode ser entendida como uma maneira encontrada para que se possa continuar existindo em meio à complexidade.

Por outro lado, é preciso pensar como são divididos os benefícios da utilização desse arranjo; em outras palavras, ele é bom para quem?

Certamente o arranjo é bom para as próprias Organizações Sociais. Isso pode ser visto, por exemplo, a partir dos recursos financeiros que acessam: sempre a maior parte deles vem do Governo do Estado, sendo que as poucas OSs consideradas mais “independentes” financeiramente são aquelas que obtêm no máximo 40% de seus recursos junto a outras fontes; na maior parte delas, no entanto, os repasses parecem significar entre 90% e 97% de seus recursos financeiros. Lipsky e Smith (1990) demonstram que assim que os governos começam a acenar com recursos para Organizações Sociais participarem da operacionalização de ações governamentais, novas entidades vão progressivamente aparecendo, buscando acessá-los e promovendo disputas. Em São Paulo, vimos que entre

2007 e 2013 o número de OSs com CGs estabelecidos com o governo estadual quase dobrou. Sem esses repasses, muitos gestores afirmam que essas entidades deixariam de existir; tanto que há referência a OSs que de fato encerraram suas atividades, como a ASSAOC.

Esse arranjo também é bom para o governo. Do ponto de vista pragmático, alguns problemas práticos são considerados resolvidos nesta experiência: por exemplo, a dificuldade para a contratação de profissionais dentro das regras estabelecidas para a Administração Pública Direta diante da especificidade das atividades a serem desenvolvidas – como músicos, bailarinos, e oficineiros. Até então, predominava uma forma de contratação precária, objeto de Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público do Trabalho, já citado em outros trabalhos (COSTIN, 2005; CRUZ, 2009; OLIVEIRA et al, 2011) e que foram mais uma vez destacadas nas entrevistas. A manutenção de seus equipamentos culturais seria outro exemplo: as OSs contam com maior flexibilidade para a contratação de serviços cotidianos, como a troca de geradores de energia ou de serviços especializados para a conservação dos edifícios – alguns tombados como patrimônio histórico e, portanto, sendo dever do Estado sua preservação.

No entanto, o aspecto mais positivo para o governo talvez seja outro: a responsabilidade que passa a ser compartilhada. Caso um de seus equipamentos ou programas não esteja funcionando como deveria, seja qual o for o motivo – como público supostamente aquém do esperado, programação considerada inadequada, incapacidade de cumprir as metas estabelecidas nos CGs ou mesmo a hipótese de má gestão dos recursos -, o governo pode dividir o ônus com as OSs responsáveis por sua gestão. Por outro lado, sempre que as entidades desenvolverem um trabalho que venha a ser considerado positivo, seja qual for o motivo – como sucesso de público, repercussão na mídia ou mesmo a capacidade de aumentar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações em cultura -, o governo estará sempre associado. Essa dinâmica faz com que o arranjo seja bom particularmente para o Estado em qualquer caso, seja de perdas ou ganhos. Para as OSs, essa característica não se aplica: elas podem ser mais valorizadas, de fato, caso seu trabalho seja bem avaliado; no entanto, caso sua atuação esteja associada a situações-problema, ela pode acabar sendo responsabilizada ao ponto de perder o repasse governamental e ser substituída na gestão do equipamento ou programa. Resta lembrar que a percepção sobre o

funcionamento bom ou ruim deste arranjo não é meramente técnica ou neutra, mas sim uma ideia em constante disputa nesta arena híbrida.

Por outro lado, a divisão de responsabilidades cria novos problemas para o governo. Ele passa a ser cobrado na arena em função, por exemplo, de sua capacidade em coordenar o funcionamento desse arranjo de grande complexidade. Torna-se necessário, então, lidar com a falta de pessoal especializado; em alguns casos, pessoas que contribuía para pensar e propor atividades para os equipamentos e programas culturais do governo estadual, passaram a ocupar lugares justamente nas OSs. Além disso, nota-se a crescente pressão, na arena, para que este arranjo apresente maior possibilidade de diálogo, com as OSs e com a SEC-SP; em ambos os casos, gera-se pressão sobre o governo, responsável por adotar o arranjo. Em outras palavras, ele passa a ter que oferecer respostas à população sobre uma ação pública – não exclusivamente governamental - em uma arena híbrida - ou seja, repleta de incertezas. Callon, Lascoumes e Barthe (2009) nos ajudam a diferenciar incertezas de riscos:

“O termo ‘risco’ designa um perigo claramente identificado, associado a um evento ou uma série de eventos que possam ser perfeitamente descritos. Nós não sabemos se esse evento ou essa série de eventos vão, de fato, acontecer, mas sabemos que podem acontecer. (...) É fácil perceber por que a noção de risco, assim definida, não nos permite descrever situações de incerteza ou buscar os modos de tomar decisões nesses contextos. Na prática, a ciência se mostra frequentemente incapaz de estabelecer a lista de desdobramentos possíveis e descrever cada um deles com precisão. Isso significa dizer que não podemos antecipar as consequências das decisões que precisam ser tomadas; não temos conhecimento preciso sobre quais as opções são concebíveis, a descrição sobre como se constituem os desdobramentos possíveis esbarra em resistentes núcleos de desconhecimento e o comportamento e as interações das entidades que criam esses desdobramentos permanecem enigmáticos. As condições necessárias para que seja relevante falar em risco não são cumpridas. Nós sabemos que não sabemos, mas isso é quase tudo que sabemos: não há melhor definição de incerteza. Nesses casos, a única opção é questionar e debater, notavelmente sobre as investigações que precisamos desenvolver. O que sabemos? O que queremos saber? Fóruns híbridos auxiliam o surgimento de alguns elementos para responder a essas urgentes questões. Incerteza é um conceito útil porque nos impede de confundir fóruns híbridos com situações de risco”⁹² (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 19-21, tradução nossa).

⁹² “The term ‘risk’ designates a well-identified danger associated with a perfectly describable event or series of events. We do not know if this event or series of events will in fact take place, but we know that it may take place. (...) It is easy to see why the notion of risk, thus defined, does not enable us to describe situations of uncertainty or to account for the modes of decision making in such contexts. In actual fact, science often

As ações governamentais em cultura, observadas sob a abordagem de ação pública em arenas híbridas, reforça algumas características: trata-se de uma arena em que atuam organizações governamentais e sociais, técnicos e leigos, permeada de incertezas e que desaguam – para retomar a ilustração proposta por Spink (2013a) de *pororocas ontológicas* - em controvérsias sociotécnicas (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009). O arranjo com Organizações Sociais é apenas um dentre aqueles presentes nessa arena híbrida e o estudo sobre seu funcionamento buscou abordar uma das questões sobre as quais havia grande desconhecimento, conforme apontam as revisões de literatura desenvolvidas.

A controvérsia sobre seu funcionamento, como argumentam Callon, Lascoumes e Barthe (2009), de fato envolve a disputa pelas fronteiras que buscam caracterizar seus elementos como problemas técnicos ou sociais e políticos. Como um desdobramento do reconhecimento dessas controvérsias sociotécnicas e as consequentes confrontações e circulação de informações torna-se possível formular *suspeitas*. E, nesse sentido apontado por Callon, Lascoumes e Barthe (2009), podemos apontar o surgimento de algumas *suspeitas* decorrentes desta pesquisa: a possibilidade de aparelhamento do arranjo por interesses apenas político-partidários – não exclusivo a esse arranjo, como lembra a conceituação de formação de anéis burocráticos (CARDOSO, 1975) e de redes informais para o funcionamento de certas ações governamentais (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999); a de que ocorre o distanciamento da população, especialmente quando o arranjo é proposto como eminentemente técnico, incluindo as decisões tomadas pelas OSs para o desenvolvimento de ações; e de que seu funcionamento possa transcorrer sem que seja de forma transparente, tendo em vista as constantes reclamações presentes na arena quanto a esse aspecto.

Mas as incertezas quanto às consequências dos diferentes arranjos que os governos utilizam para desenvolver ações em cultura persistem; em grande medida, devido à sua complexidade: a relevância fundamental dos processos que constroem as ações

proves to be incapable of establishing the list of possible worlds and of describing each of them exactly. This amounts to saying that we cannot anticipate the consequences of the decisions that are likely to be made; we do not have a sufficiently precise knowledge of the conceivable options, the description of the constitution of the possible worlds come up against resistant cores of ignorance, and the behavior and interactions of the entities making them up remain enigmatic. The conditions required for it to be relevant to talk of risk are not met. We know that we do not know, but that is almost all that we know: there is no better definition of uncertainty. In such situations the only option is questioning and debate, notably on the investigations to be launched. What do we know? What do we want to know? Hybrid forums help to bring some elements of an answer to these pressing questions. Uncertainty is a useful concept because it prevents us from confusing hybrid forums with situations of risk” (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009, p. 19-21).

governamentais, a imprecisão dos objetivos que se pretendem cumprir, o reconhecimento das diversas maneiras consideradas legítimas para atuar neste tema sem que umas anulem as outras e as múltiplas linguagens em ação. Esse arranjo das OSs, que se demonstra com alta capacidade de adaptação e continuidade em meio a esta complexidade que caracteriza as ações governamentais em cultura, com benefícios para o governo e para as OSs seria, afinal, bom também para a população, em geral?

É preciso reconhecer os argumentos de que sim, seus efeitos são positivos para a população. Um deles diz respeito aos números que passaram a ser sistematizados e que indicariam o aumento de público e de atividades promovidas pelos equipamentos e programas do Governo do Estado de São Paulo. Outro seria de que, devido a este arranjo, esses equipamentos e programas estão ganhando maior reconhecimento público: por diversas vezes foi citado nas entrevistas a consolidação da Pinacoteca do Estado de São Paulo como um dos principais museus de arte do País, por exemplo, já alcançando repercussão internacional – seja na SEC-SP, em outras OSs ou na arena; entre os museus, eles também estariam se inserindo na rota de grandes exposições mundiais; o desenvolvimento da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, alcançando cada vez mais pessoas em seus concertos e em outras atividades que promove na Sala São Paulo também seria um argumento do potencial desse arranjo para a população em geral.

Devemos lembrar, porém, os questionamentos que estão presentes nesta arena. O aumento de público, por exemplo, não é amplamente aceito como sinônimo da diversificação do público que participa dessas atividades – ou mesmo que mais pessoas são alcançadas. Maior número de visitas podem estar associadas à realização de mais atividades ou mesmo de aumento da capacidade de atrair aqueles que já eram seu público cativo. Além disso, não temos informações suficientes sobre todas as atividades desenvolvidas pelas OSs para ponderar esse efeito: quem são as pessoas que teriam passado a acessar os equipamentos e programas? Teriam elas as mesmas características quanto aos anos de estudo, renda anual e local de residência daquelas que já frequentavam esses espaços? Estudos recentes sobre os públicos das ações governamentais em cultura desenvolvidos na França indicam que o esforço por aumento de público, naquele país, não resultou necessariamente em diversificação dos públicos que acessam as várias produções culturais (GUY, 2011).

Além disso, há os relatos de aprendizagem na relação com as comunidades em que os equipamentos e programas geridos pelas OSs estão inseridos. Uma das descobertas seria a necessidade de ampliar a construção de diálogos com novos parceiros para o desenvolvimento das ações, sejam eles diferentes níveis de governo - muitas vezes associados a outros partidos políticos, empresas ou mesmo outras Organizações Sociais e o público em geral. Os casos relatados a partir das experiências da Biblioteca São Paulo e de unidades específicas do programa Fábricas de Cultura sugerem o reconhecimento de que não é possível às OSs chegarem às comunidades em que atuam com um “pacote fechado” de atividades, sem conversar antes com as pessoas. Ou, talvez, é possível; mas será preciso lidar com as consequências e os conflitos decorrentes desta opção.

A descoberta da potencialidade do diálogo com as comunidades dos entornos dos equipamentos culturais para o seu funcionamento pode ser fundamental para o futuro do arranjo. Esse aprendizado, relatado conforme episódios relativamente recentes depois de quase uma década desde que esse arranjo entrou em prática sugere, no entanto, que esta concepção de ação pública nem sempre esteve em foco e, ainda, que se apresenta incipiente. Até porque isso não representa exatamente um tipo de inovação na relação entre governos e sociedade: outras experiências foram reconhecidas entre 1996 e 2005 nos ciclos anuais do Prêmio Gestão Pública e Cidadania, por exemplo, justamente em função de sua atuação nessa perspectiva de promoção da cidadania por governos subnacionais. Vale a pena nos determos, brevemente, sobre exemplos de seus achados.

Alguns deles envolvem especificamente experiências voltadas para o tema da cultura, como os Barracões Culturais da Cidadania, reconhecida no ciclo de 2001. Trata-se de uma iniciativa municipal, desenvolvida em Itapeverica da Serra-SP, município então com 120 mil habitantes, que integra a região metropolitana de São Paulo e com bairros que “obedecem aos padrões da periferia da capital, com pobreza, violência e uma ausência quase total do Estado” (BARACCHINI; PAULA E SILVA, 2001, p. 270). A cidade já contava com ações culturais sendo desenvolvidas, algumas delas estimuladas por outras ações governamentais – como o próprio Governo do Estado de São Paulo, por exemplo. Entretanto, diante da falta de um local específico para o desenvolvimento dessas atividades, a prefeitura resolveu construir dois espaços, os Barracões, que passaram a abrigar diversas oficinas em dois bairros do município. Se, por um lado, o ambiente físico era considerado “*precário*” e “*frio*”, o clima entre os alunos e educadores era descrito

como “*de grande energia e vontade*” (BARACCHINI; PAULA E SILVA, 2001, p. 273). Isso passaria a se refletir em outras ações desenvolvidas pelo governo local: os participantes do projeto eram mais assíduos ao Orçamento Participativo do que os outros moradores da cidade, por exemplo. No relatório disponível sobre a experiência, aparecem não apenas o estreitamento desta relação entre governo e sociedade, mas também transformações dentro do próprio governo. Diante do amadurecimento do projeto e da necessidade de ampliação dos recursos disponíveis foi criada uma secretaria exclusiva para o tema da cultura, demonstrando que esses processos de aprendizagem afetam e causam transformações na população e nos próprios governos. Atualmente, entretanto, não temos novos estudos realizados sobre seus desdobramentos – se houve outras inovações, continuidade ou descontinuidade ao longo do tempo.

O programa Soro, Raízes e Rezas (PAULICS; PIANI, 2005), por sua vez, pode servir de exemplo sobre como experiências de ações governamentais voltadas a outros temas também podem contribuir para o futuro do arranjo. Reconhecido na mesma premiação durante o ciclo de 2003, este programa traz como principal inovação a percepção de que a resolução do problema do elevado número de óbitos infantis por desidratação decorrente de diarreia no município de Maranguape, estado do Ceará, não era apenas técnica. Embora o saber científico já tivesse conhecimentos suficientes sobre como evitar e tratar essa doença, o aumento do número de médicos e de agentes da equipe de Saúde da Família mobilizados foi incapaz de alterar esse quadro. Por meio do que foi chamado de “autópsia verbal”, buscou-se entender o caminho que as mães faziam para cuidar e tratar seus filhos; foi então que se descobriu o papel fundamental das rezadeiras, uma vez que tinham a confiança e o respeito da comunidade. Apenas com a construção, em conjunto com esse ator social, de novas alternativas de ação é que se tornou possível começar a diminuir os óbitos, aliando as “rezas” e seus saberes tradicionais – que incluíam também o uso medicinal de ervas e raízes locais – com a orientação para uso de soros, com os devidos cuidados em seu preparo, mais especificamente a filtragem da água utilizada. O relatório de pesquisa desta experiência deixa claras as vantagens de estabelecer o diálogo entre os diferentes saberes para o acesso a serviços públicos:

“Acesso a serviços de saúde não significa apenas haver equipamentos e profissionais de saúde em número suficiente para atender toda a população. Acesso tampouco significa apenas que eles estejam localizados de tal forma que toda a população possa alcançá-los nos mais diferentes horários. Acesso significa, principalmente, estabelecer

uma relação de confiança entre o serviço de saúde e os moradores da comunidade de maneira que, além de procurar os profissionais biomédicos, as pessoas também sigam suas prescrições para evitar ou curar uma situação de doença” (PAULICS; PIANI, 2005, p. 39).

Esta referência pode ser muito útil para a experiência sobre a qual estamos refletindo nesta tese. Em cultura também acesso não significa apenas a presença de equipamentos culturais ou profissionais que atuam com cultura – sejam eles músicos, oficinairos, atores ou bailarinos; tampouco que esses equipamentos culturais estejam localizados razoavelmente próximo de onde as pessoas vivem. Caso não estabeleçam relações de confiança com a comunidade com as quais trabalham, criando a possibilidade para que os envolvidos possam aprender uns com os outros, será impossível compreender quais problemas estão colocados naquela comunidade e como esses equipamentos podem ser apropriados por aquelas pessoas.

Isso demonstra que é possível e desejável aprender com outras experiências de ações governamentais, sejam elas voltadas para a cultura ou para outros temas. E que a lógica da ação pública nos auxilia a conectar mais elementos, incluindo a linguagem das políticas públicas. Os casos relatados pelas OSs de aprendizagem sobre a potencialidade da ampliação do diálogo com as comunidades em que atuam apontam também para a necessidade de se reconhecer e discutir o funcionamento deste arranjo. Nesse sentido, esta tese pode contribuir: para que outros e novos atores sociais, que estejam dispostos a intervir nesse funcionamento, possam observar os espaços que estão disponíveis ou que ainda precisam ser abertos – pelo governo, pelas OSs ou pela sociedade. Afinal, o que impediria uma organização social e cultural de um bairro que receba um programa da SEC-SP em concorrer e participar do arranjo diretamente: sua vontade, o respeito a qualificações previstas juridicamente, questões políticas, capacidade técnica? Esse é um exemplo que ainda precisa ser investigado. Assim como outras possibilidades de pesquisa, que pontuamos a seguir; são questões que não estiveram ao alcance desta tese, considerando seus objetivos, mas que podem contribuir enquanto perspectivas para estudos futuros.

SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Uma vez que estamos lidando com uma questão de grande complexidade, encontramos a lógica da ação pública como alternativa conceitual e metodológica pela qual acreditamos que podemos avançar no entendimento disponível sobre o funcionamento do arranjo com OSs para operacionalização de ações governamentais em culturas no Estado de São Paulo. Mas ainda há muito que não sabemos e que podemos investigar a partir desta abordagem; exemplos são o olhar específico para o funcionamento dos diferentes programas e equipamentos ativados nesse arranjo. Também podemos avançar a partir do estudo de OSs específicas: suas histórias, como foram constituídas, suas estruturas e pessoas, os recursos que dispõem, as ações pelas quais são responsáveis, como funcionam, sob que lógicas operam. Outro passo seria avançar na perspectiva comparada entre as OSs, procurando detalhar os funcionamentos em situações distintas, como aquelas que fazem a gestão de apenas um programa, de um único equipamento, de mais que um programa, de mais que um equipamento, de equipamentos e programas simultaneamente. Investigar o funcionamento de um programa que é gerido por mais que uma OS também é uma possibilidade. Seria desejável, ainda, desenvolver pesquisas sobre programas e equipamentos que passaram a ser geridos por diferentes OSs ao longo do tempo, ou mesmo sobre OSs que deixaram de existir – como atuaram, as razões do encerramento de suas atividades, o que aconteceu com as pessoas e as estruturas após esse acontecimento. Por fim, permanece fundamental aprofundar o que sabemos quanto à relação que os programas, OSs e SEC-SP estabelecem com as comunidades em que atuam.

Além disso, é possível avançar em direção a outros círculos (SEMEDO, 2013). Há experiências com o arranjo das OSs em cultura em ação por outros estados e municípios brasileiros, como nos lembra Freitas (2012). Assim, seria interessante avançar sobre como este arranjo funciona também em outros contextos: há diferenças em sua utilização por governos estaduais ou municipais? Ou ainda: que similaridades e dissimilaridades podem ser traçadas entre as experiências desenvolvidas nas várias regiões do País? Estabelecer o diálogo mais direto com os funcionamentos em outros temas, seja em uma mesma localidade ou não, seguindo sua referida utilização em campos como a saúde, ciência e tecnologia ou assistência social pelo território nacional, também pode ser desenvolvido.

Outro caminho envolve comparar seu funcionamento com aquele de outros arranjos para operacionalização de ações governamentais em cultura. Aqui nos referimos à ação

governamental direta, presente na gestão de equipamentos específicos; aos editais públicos setoriais; às leis de incentivo fiscal; e aos Pontos de Cultura, promovidos pelo Programa Cultura Viva. A pergunta envolve os desafios e lógicas de ação pública: eles variam conforme os arranjos ou há um conjunto de questões comuns a todos eles?

Nesta tese, podemos levantar outra *suspeita*, no sentido proposto por Callon, Lascoumes e Barthe (2009): a de que mais uma vez as inovações locais têm muito a nos ensinar sobre o funcionamento de ações públicas em arenas híbridas, especialmente quando o tema é cultura. Investigar o que elas estariam descobrindo, os modos pelos quais estão se organizando, operando e se sustentando ao longo do tempo pode guardar pistas fundamentais para aprendermos sobre como ações governamentais podem lidar com situações de alta complexidade.

Finalmente, temos muito a avançar no diálogo com as experiências de ações governamentais em cultura de outros países. Trabalhos recentes indicam que ainda temos muito a aprender com os casos europeus; é o exemplo do trabalho de Guy (2011), que questiona os públicos das ações culturais na França após décadas de grandes investimentos governamentais; ou das relações híbridas que os equipamentos culturais têm desenvolvido com seu público em Barcelona, particularmente no Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona (CCCB) e do Museu de Arte Contemporânea de Barcelona (MACBA), identificadas por Rius (2006; 2012); ou, ainda, dos avanços recentes que os estudos em perspectiva comparada sobre as lógicas presentes na gestão de organizações culturais de diferentes países europeus vêm apontando (RIUS; RUBIO ARÓSTEGUI, 2012). Ainda assim, sabemos pouco sobre os funcionamentos dessas ações públicas em outros países latino-americanos – embora o programa Cultura Viva tenha sido apontado como inspirador para novas iniciativas nesses lugares recentemente. Até a maneira como países asiáticos vêm desenvolvendo ações governamentais em cultura, nunca antes considerado pelas pesquisas comparadas produzidas no Brasil, encontra-se como foco de estudos (LIM, 2012) e, portanto, podem ser mais uma fonte com a qual podemos aprender. Finalmente, temos a oportunidade de articular a perspectiva comparada já produzida no Brasil em diálogo com o caso português, com o contexto dos países de língua portuguesa, abrindo a possibilidade de aprendizagem e intercâmbio sobre as experiências de ações governamentais em cultura de países africanos, como Angola, Moçambique e Cabo Verde, e do sudeste asiático, como o Timor Leste.

Como vemos, temos muitos caminhos ainda por percorrer; fruto do muito que ainda não sabemos. Como nos sugere Gil (2003), isso não precisa ser considerado um problema, pois “*muitas vezes esteve nisso que não se sabe – e não no que está estabelecido e cristalizado – o mel do melhor do futuro*” (p. 34). Trata-se de uma boa maneira para resumir uma agenda de pesquisas sobre cultura e ações públicas em arenas híbridas, incertezas e poesia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

AFONSO, J. R. R. e ARAÚJO, E. A. A capacidade dos gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVER, G. H. *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, 1996.

_____. Avaliações menos ingênuas in BARREIRA, M. C. R. N. e CARVALHO, M. do C. B. (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004.

ASHBY, W. R. *Introdução à cibernética*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

BARACCHINI, S.; PAULA E SILVA, G. H. de. Projeto Barracões Culturais da Cidadania (Itapeverica da Serra). In: FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. B. *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

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

BARBOSA DA SILVA, F. A. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

BARBOSA DA SILVA, F. Boas intenções, poucos recursos: balanço das políticas culturais brasileiras recentes. *Proa - Revista de Antropologia e Arte [on-line]*, v. 01, n. 01, 2009. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/proa/debates/debatefrederico.html>, acesso em 11/03/2013.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; 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.; ARAÚJO, H. E. Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania. Brasília: IPEA, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CALABRE, L. (orgs.). Pontos de cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva. Brasília: IPEA, 2011.

BARRETT, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, v.82, n.2, p.249-262, Jun. 2004.

BENNETT, O. Cultural Policy in the United Kingdom: Collapsing Rationales and the End of a Tradition. *Cultural Policy*, v.1, n.2, p.199-216, 1995.

BOORSMA, P. B. Privatizing the Muse 'and all that Jazz'. In: BOORSMA, P. B.; VAN HEMEL, A.; VAN DER WIELEN, N. (orgs.). Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Boston: Kluwer, 1998.

BOORSMA, P. B.; VAN HEMEL, A.; VAN DER WIELEN, N. (orgs.). Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe. Boston: Kluwer, 1998.

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.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, 1995.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 21/07/2012.

BRAZ, P. J. Organizações Sociais e o setor cultural no Estado do Rio de Janeiro - breve avaliação da Lei 5498/2009. Anais do Seminário Internacional de Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. São Paulo: FGV, 1998.

CALABRE, L. Desafios à construção de políticas culturais: balanço da gestão Gilberto Gil in Revista Proa, n. 1, vol. 1, 2008.

_____. Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy. Cambridge: The MIT Press, 2009.

CARDOSO, F. H. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CASTELLANO, M. Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre – FUMPROARTE in TEIXEIRA, M. A. C., GODOY, M. G. de e CLEMENTE, R. (orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de premiação 2005. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

COELHO, T. A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008.

COELHO, T. 2009. A conquista esquecida in Revista Observatório Itaú Cultural, n. 7, p. 9-14, jan/mar, 2009.

COLEBATCH, H. K. Policy. Buckingham: Open University Press, 1998.

COOKWHITE, G. A experiência norte-americana. In: Moisés, J. A.; Botelho, I. (orgs.). Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

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: 2009a.

_____. A adoção da contratualização de resultados nos museus de São Paulo: a experiência do Museu de Arte Sacra. Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2009b.

CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de desenvolvimento regional ascendente. In CACCIA-BAVA, S., PAULICS, V. e SPINK, P. (orgs.). Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 3, 2004.

CUNHA FILHO, F. H. Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

_____. Direitos Culturais no Brasil. *Revista Observatório Itaú Cultural*, n. 11, 2011.

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.

CZARNIAWSKA, B. Bruno Latour: Reassembling the social: an introduction to actor-network theory in *Organization Studies*, v. 27, n. 10, p. 1553-1557, 2006.

DUARTE, P. Mário de Andrade por ele mesmo. São Paulo: HUCITEC, 1977.

DUBOIS, V. Cultural policy in France: genesis of a public policy category. *GSPE Working Papers*, 2008. Disponível em <http://prisme.u-strasbg.fr/workingpapers/WPDubois.pdf> - Acesso em 05/03/2012.

DURAND, J. C. G. Política e gestão cultural: Brasil, EUA, Europa. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV. Relatório de Pesquisa n.13, 2000.

EAGLETON, T. A ideia de cultura. São Paulo: UNESP, 2005.

EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

ETZIONI, A. Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making. Public Administration

Review, Bloomington, n.27, 1967.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, 2001.

_____. Políticas públicas e Administração Pública in *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, p. 813-36, maio/jun., 2011.

FARIA, C. A. P. de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

FERNÁNDEZ, X. B. La gobernabilidad multinivel da la cultura en España. In: RUBIM, A. A. C.; BAYARDO, R. (orgs.). Políticas culturais na Íbero - América. Salvador: EDUFBA, 2008.

FIGLIORE, 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.

FISCHER, F. Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

_____. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FREDERICKSON, H. G. *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

FREITAS, E. P. de. A gestão pública não estatal na cultura: uma questão de gestão ou de política cultural? in Anais do V 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 pública. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.

GIL, G. Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil. Brasília: MinC, 2003.

GOMBRICH, E. H. A história da arte. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

GOUVEIA, M. A. M. de. Políticas de preservação do patrimônio (três experiências em confronto): Inglaterra, Estados Unidos e França. In: MICELI, S. e GOUVEIA, M. A. M. de. Política cultural comparada. Rio de Janeiro/São Paulo, Funarte/Idesp, 1985.

GUY, J. M. Os públicos das artes do espetáculo na França. *Revista Observatório Itaú Cultural*, n. 12, 2011.

HAM, C.; HILL, M. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Campinas: UNICAMP, 1996.

HOMANS, G. C. As pesquisas na Western Electric. In: BALCÃO, Y.; CORDEIRO, L. (orgs) O comportamento humano na empresa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1967.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HUPE, P. Implementing a meta-policy: the case of decentralisation in the Netherlands. *Policy and Politics*, v. 18, n. 3, p. 181-191, 1990.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IPEA. Cultura Viva: a prática dos pontos e dos pontões. Brasília: IPEA, 2011.

KACED, J. O financiamento privado da cultura: a experiência francesa. In: Moisés, J. A.; Botelho, I. (orgs.). Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little Brown, 1984.

LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: MIYAKAWA, T. The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Sciences I. London: New York: Routledge, 1999.

LASSWELL, H. D.; LERNER, D. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LATOUR, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP, 2000.

_____. Why has critique run out of steam? From matters of fact to matters of concern. *Critical Inquiry*, v. 30, n. 2, p. 225-248, 2004.

_____. *Reassembling the social: an introduction to actor-network theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LIM, L. Introduction for *Special Issue on Cultural Policy in Asia*. *International Journal of Cultural Policy*, v. 18, n. 3, p. 261-264, 2012.

LIMA DOS SANTOS, M. de L. O mecenato português na confluência de três sistemas: o cultural, o político e o econômico. In: Moisés, J. A.; Botelho, I. (orgs.). *Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

_____. Políticas culturais em Portugal. In: RUBIM, A. A. C.; BAYARDO, R. (orgs.). *Políticas culturais na Íbero - América*. Salvador: EDUFBA, 2008.

LINDBLOM, C. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, Bloomington, v.19, n.2, p.79-88, 1959.

_____. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, M. e SMITH, S. R. Nonprofit organizations, government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*, vol. 104, n. 4, p. 635-648, 1990.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n.41, p. 69-89, 1999.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MEDEIROS, A. K.; ALVES, M. A.; FARAH, M. F. S. Programa Cultura Viva como Política Pública: Análise de Políticas Públicas pela Perspectiva Institucional das Organizações. Anais do XXXVII ENANPAD, 2013.

MELAMED, C. A Experiência do Médico de Família em Londrina. In: SPINK, P.; CLEMENTE, R. (Orgs.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

MELLO, M. A. Crise Federativa, guerra fiscal e hobesiano municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, 1996.

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.

MICELI, S. (org.). Estado e Cultura no Brasil. São Paulo: DIFEL/EDUSP, 1984.

_____. O processo de construção institucional na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, S. (org.). Estado e Cultura no Brasil. São Paulo: DIFEL/EDUSP, 1984b.

_____. As tradições do mecenato europeu nos campos das artes cênicas, da música e de rádio-televisão. In: MICELI, S.; GOUVEIA, M. A. M. de. Política cultural comparada. Rio de Janeiro/São Paulo: Funarte/Idesp, 1985.

MICELI, S. O financiamento das artes nos EUA: filantropia privada versus patrocínio governamental. In: MICELI, S.; GOUVEIA, M. A. M. de. Política cultural comparada. Rio de Janeiro/São Paulo: Funarte/Idesp, 1985b.

MICELI, S.; GOUVEIA, M. A. M. de. Política cultural comparada. Rio de Janeiro/São Paulo: Funarte/Idesp, 1985.

- MINISTÉRIO DA CULTURA. Cultura é um bom negócio. Brasília: MINC, 1995.
- MOISÉS, J. A. Democracia e financiamento da cultura no Brasil. In: Moisés, J. A.; Botelho, I. (orgs.). Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.
- 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, 2001.
- MOISÉS, J. A.; BOTELHO, I. (orgs.). Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.
- MOL, A.; LAW, J. Complexities: na introduction. In: LAW, J.; MOL, A. (orgs.). Complexities: Social Studies of Knowledge Practices. Durham/London: Duke University Press, 2002.
- MOULINIER, Pierre. Les Politiques Publiques de la Culture en France. Paris, PUF, col. Que sais-je?, n. 3427, 1999.
- 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. de. Aproximações ao Enigma: o que é Desenvolvimento Local? in CACCIA-BAVA, S., PAULICS, V. e SPINK, P. (orgs.). Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo; Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- 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.
- PAULICS, V. Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997). São Paulo: FGV/EAESP, 2003, viii + 170 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Administração Pública e Governo na FGV/EAESP, Área de Concentração: Políticas de Governo).

PAULICS, V.; PIANI, P. P. Programa Soro, Raízes e Rezas. In: OLIVEIRA, F. M. de.; BARBOSA, H. D.; TEIXEIRA, M. A. C. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2003. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005.

PEREIRA, J. C. O conceito de cultura na Constituição Federal de 1988. Anais do IV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador, Brasil, 2008.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All. 3.ed. London: University of California Press, 1973.

RIUS, J. El MACBA i el CCCB. De la regeneració cultural a la governança cultural. *Revista dels Estudis d'Humanitats i dels Estudis de Llengües i Cultures de la UOC*, n. 8, p. 10-17.

_____. Política Cultural e hibridación de las instituciones culturales. El caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 29, p. 85-105, 2012.

RIUS, J.; RUBIO AROSTEGUI, J. A. Modernising the management of national cultural organizations? Comparative study of performance contracts with the main cultural organizations in England, France and Spain. Anais da International Conference on Cultural Policy Research - ICCPR, Barcelona, 2012.

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.

RUBIM, A. A. C.; BAYARDO, R. (orgs.). Políticas culturais na Íbero - América. Salvador: EDUFBA, 2008.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SÃO PAULO. Lei nº 846 de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em <http://www.cultura.sp.gov.br/StaticFiles/SEC/docs/lei846.pdf>. Acesso em 03/01/2014.

SEMEDO, A. Formação em museologia: círculos e outras geometrias. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, v. 21, n. 1, 2013.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. (Caderno nº 48)

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

SIMON, H. A. A Comment on “The Science of Public Administration”. *Public Administration Review*, Bloomington, v.7, Summer 1947.

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.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

SOUZA, C. e CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. *Lua Nova*, n. 48, 1999.

SOUZA, M. Fascínio e repulsa: Estado, cultura e sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000.

SPINK, P. K. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, 2000.

_____. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (orgs.). *Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo; Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

_____. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, v.15, n.2, p. 18-42, jul-dez 2003.

_____. The Intermunicipal consortia in Brazil: an institutional introduction. *Anais do X Congresso Internacional del CLAD*, Santiago – Chile, 2005.

_____. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, v. 20, n. spe, 2008.

_____. *Psicologia Social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos*. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2013a.

_____. *A Articulação de Ações Públicas em Situações Complexas*. In: GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A.; FERNANDES, R. J. R. *Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2013b.

SPINK, P. K.; ALVES, M. A. *Hybrid Arenas and the Dilemmas of Public Action: looking for a different bottom line*. *Anais do 2nd LAEMOS Colloquium*. Rio de Janeiro, 2008.

SPINK, P. K.; BEST, N. *Local Democratic Governance, Poverty Reduction and Inequality: The Hybrid Character of Public Action*. *IDS Bulletin*, v.40, n.6, p. 1-12, 2009.

SP LEITURAS. *Prêmio São Paulo de Literatura - Edição 2013*. São Paulo: SP LEITURAS, 2013.

TOD, J. *O financiamento privado das artes no Reino Unido*. In: Moisés, J. A.; Botelho, I. (orgs.). *Modelos de Financiamento da Cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

TURINO, C. *Pontos de Cultura: o Brasil de baixo pra cima*. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2010.

URFALINO, P. *Les politiques culturelles: mécénat caché et académies invisibles*. *L'Année Sociologique*, v. 39, pp. 81-109. 1989.

VOLKERLING, M. *Deconstructing the difference-engine: A theory of cultural policy*. *Cultural Policy*, v.2, n.2, pp.189-212. 1996.

WEICK, K. E. *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1976.

WILLIAMS, R. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2007.

WILSON, W. O estudo da Administração in Revista do Serviço Público; 56 (3): 349-366;
Jul/Set, 2005.