

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

PAULA JULIETA JORGE DE OLIVEIRA

PARCERIA ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS SOB A
ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

São Paulo

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Paula Julieta Jorge de Oliveira

Parceria entre Estado e Organizações Sociais sob a Ótica da
Participação e do Controle Social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Hécio Ribeiro

São Paulo

2010

O48p Oliveira, Paula Julieta Jorge de
Parceria entre estado e organizações sociais sob a ótica da
participação e do controle social. / Paula Julieta de Oliveira -2010.
263 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010

Orientador: Hécio Ribeiro

Bibliografia: f. 251-263.

1. Sociedade civil. 2. Reforma do estado. 3. Organizações sociais.
4. Parcerias. 5. Controle-Participação I. Título.

341.32271

Paula Julieta Jorge de Oliveira

Parceria entre Estado e Organizações Sociais sob a Ótica da Participação e do Controle Social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hércio Ribeiro - Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dr^a. Patrícia Tuma Martins Bertolin
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Antonio Sérgio Carvalho Rocha

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de amor e sabedoria, pela força, coragem e perseverança concedidas naqueles momentos em que pensei sucumbir ao desânimo, desesperança e cansaço.

À família, meu sustentáculo, pelo apoio irrestrito, pela paciência incomensurável e pela compreensão em face das longas ausências.

Aos amigos, pelo companheirismo e entendimento, em especial à Malu por ter me perdoado por faltar ao dia mais especial de sua vida.

Aos companheiros de classe, por compartilharem os momentos de alegria, angústia e alívio.

Ao Diretor e amigo, Marildo, que, além do incentivo, possibilitou a freqüência às aulas.

À Prof^a. Ana Laura, pelas lições, amizade e “little help”.

Ao Prof. Eduardo Marino, pelas primeiras idéias e sugestões.

Aos profs. Drs. Hélcio, Patrícia e Antonio Sérgio, pelas recomendações ao longo do decorrer do trabalho e do exame de qualificação.

Enfim, a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, fizeram parte desta conquista, o meu sincero e eterno Obrigado.

RESUMO

A crise do Estado do Bem-Estar Social e o fortalecimento da sociedade civil fizeram emergir postulados neoliberais que se contrapuseram à proteção do Estado aos direitos sociais e econômicos. Por outro lado, aproveitando o espaço entre as posições diametralmente opostas, surgiu uma corrente doutrinária no sentido de reformar o Estado, considerado ineficiente e burocrático, ao mesmo tempo em que pretendia investir na capacidade da sociedade civil atender seus próprios anseios por meio de entidades de interesse público sem fins lucrativos. Surgiam, assim, as parcerias entre Estado e Organizações Sociais, com intuito de garantir serviços públicos de qualidade, prestados por estas organizações com recursos públicos. Este modelo de financiamento se alicerça no desenvolvimento da cidadania de modo a que os cidadãos-usuários, por meio da participação, efetuem o controle social destas organizações. Neste trabalho, pretende-se observar a formação das parcerias Estado-Organizações Sociais, indagando a respeito dos mecanismos de participação e controle sobre a atuação destas entidades e seus serviços.

Palavras-Chave: Sociedade Civil – Reforma do Estado – Organizações Sociais – Parcerias – Controle - Participação

ABSTRACT

The crisis of the Welfare State and the strengthening of civil society led emerge neoliberal postulates that countered the state protection to social and economic rights. Moreover, taking advanted of the gap between the diametrically opposed, came a stream to public management reform, which was considered inefficient and bureaucratic, while they wanted to invest in the capacity of civil society to meet their own desires through nonprofit public interest entities. Arose, therefore, partnerships between State and Social Organizations, with a view to ensuring quality public services, provided by those organizations with public funds. This funding model is based on the development of citizenship so that the citizens-users through participation, they engage in social control of those organizations. In this work, we intend to observe the formation of partnerships State-Social Organizations, inquiring about the mechanisms of participation and control over the activities of those entities and their services.

Key-Words: Civil Society – Public Management Reform – Social Organizations – Partnerships – Control – Participation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Dimensão de Desenvolvimento	167
Gráfico 1 – Aplicação Recursos em Cultura – São Paulo	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas Totais no Orçamento – Estados	171
Tabela 2 – Despesas per capita com cultura	174
Tabela 3 – Comparativo – Despesas x Rendimento	174
Tabela 4 – Museus x Regiões	214
Tabela 5 – Índice de Habitantes por Museus	215
Tabela 6 – Natureza Administrativa	215
Tabela 7 – Valores Investidos em Museus – Sistema MinC	217
Tabela 8 – Investimentos em Museus pelo Sistema MinC, exceto Mecenato	217
Tabela 9 – Investimentos em Museus via Mecenato	218
Tabela 10 – Número de Museus e Instituições Similares não Estatais – Ano 2006	221
Tabela 11 – Museus e Galerias Estatais – Visitaçãõ	226
Tabela 12 – Monumentos e Áreas Arqueológicas Estatais – Visitaçãõ	226
Tabela 13 – Distribuição de Museus por Províncias e Municípios	227
Tabela 14 – Museus na Região por Ente Gestor	228

Tabela 15 – Museus Província por Natureza Jurídica	228
Tabela 16 – Tipos Despesa por Natureza Jurídica	229
Tabela 17 – Número Museus na Inglaterra por Tipo	236
Tabela 18 – Tipos de Museus segundo proprietários	240

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AAM	American Association of Museums
ABTLuS	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APM	Associação de Pais e Mestres
ARNP	Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMPRE	Cadastro Nacional de Empresas
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Cultura
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNDA	Conselho Nacional de Direito Autoral
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONACI	Conselho Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e Distrito Federal
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CPATES	Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor
CTA	Comissão Técnica de Acompanhamento
DEMU	Departamento de Museus e Centros Culturais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FUNARTE	Fundação Nacional de Arte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus

ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ICOM	International Council of Museums
IDSM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IHM	Índice de Habitantes por Museu
IMLS	Institute of Museum and Library Services
IMPA	Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPM	Instituto Português de Museus
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MLA	Museums, Libraries and Archives Council
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONG	Organização não-governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Organização Social da Saúde
PAC	Plano de Ação Cultural
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PROAC	Programa de Ação Cultural
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SEC	Secretaria de Estado da Cultura
SEDES	Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
TCM	Tribunal de Contas do Município

UFC	Unidade de Formação Cultural
UFDPC	Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPPH	Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico
UPPM	Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico

Sumário

1. Introdução	17
2. Sociedade Civil, Estado e Democracia	23
2.1. Sociedade Civil.....	23
2.1.1. Conceito.....	23
2.1.2. Esfera pública	27
2.1.3. Terceiro Setor	31
2.1.3.1. <i>Atividade de Fomento</i>	33
2.1.3.2. <i>Financiamento e Parceria: o modelo americano</i>	39
2.2. Reforma Administrativa do Estado	48
2.2.1. Antecedentes históricos	48
2.2.2. Modelo teórico	50
2.2.3. Como se deu a Reforma Administrativa do Estado em alguns lugares do mundo	55
2.2.4. Serviços Públicos e Políticas Públicas	58
2.2.5. Participação.....	62
2.3. Democracias Representativa, Participativa e Deliberativa: alternativas no contexto das relações entre Estado e Sociedade Civil	66
3. Organizações Sociais e Contrato de Gestão	84
3.1. Organizações Sociais	84
3.1.1. Conceito, natureza jurídica	84
3.1.2. Legislação e áreas de atuação	87

3.1.2.1 Na Esfera Federal	93
3.1.2.2 Na Esfera Estadual - São Paulo	94
3.1.2.3 Na Esfera Municipal - São Paulo	96
3.1.3 Parceria e Fomento com a Sociedade Civil ou Flexibilização do Regime Administrativo?	98
3.2. Contrato de gestão	102
3.2.1. Conceito e natureza jurídica	102
3.2.2. Cláusulas essenciais	107
3.2.3. Licitação: a dispensa e a questão da inconstitucionalidade.....	110
3.2.4. Outros aspectos relevantes: Desqualificação da entidade como Organização Social e Responsabilidade do Estado pelos atos praticados pela Organização Social	113
3.2.5. Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: comparativo.....	115
4. Controle	120
4.1. Formas de Controle	120
4.2. Controle Estatal.....	122
4.2.1. Órgãos de Controle.....	122
4.2.2. Avaliação de Desempenho e Contratualização de Resultados.....	131
4.3. Controle Social	133
4.3.1. Pressuposto teórico do modelo.....	133
4.3.2. Movimentos Sociais	135
4.3.3. Fortalecimento dos instrumentos de participação como meios de controle	139
4.3.3.1. Conselhos	145

4.3.3.2. <i>Audiências Públicas e Ouvidorias</i>	151
4.3.3.3. <i>Governo Eletrônico</i>	152
5. Panorama da Cultura	155
5.1. O que é Cultura?.....	155
5.2. Políticas Culturais	157
5.2.1. Agenda 21 da Cultura.....	157
5.2.2. Políticas Culturais no Brasil.....	159
5.3. Cultura e Desenvolvimento	162
5.3.1. Dados Gerais da Cultura.....	167
5.3.2. Gestão e Política Cultural nos Municípios.....	174
5.3.3. Gestão e Política Cultural no Estado de São Paulo	178
5.4. Terceiro Setor e a Cultura	187
5.4.1. Experiência no Estado de São Paulo.....	187
5.4.2. Experiência na Itália.....	197
5.4.3. Experiência nos Estados Unidos	200
5.4.4. A Convenção da proteção e a promoção das expressões das diversidades culturais - UNESCO.....	204
5.5. Como funciona a Cultura: um olhar sobre os Museus.....	209
5.5.1. No Brasil	211
5.5.2. Na Itália.....	219
5.5.3. Outros Países	230
5.5.3.1. <i>Portugal</i>	230
5.5.3.2. <i>Países Latino-Americanos</i>	232
5.5.3.3. <i>Outros</i>	234

6. Conclusão242

7. Referências Bibliográficas.....251

1. Introdução

A década de 90 foi o marco inicial das discussões e da teorização do movimento de Reforma do Estado no Brasil. Na exposição deste modelo, na vertente administrativa, foram apresentados os antecedentes históricos que pretenderam justificar sua adoção; foram extraídos conceitos de serviços exclusivos, serviços sociais e científicos e produção de bens de mercado a fim de determinar quais as atividades deveriam ser desempenhadas pelo Estado e quais poderiam ser repassadas à sociedade civil e ao mercado; foram definidos os elementos essenciais das parcerias, com o estabelecimento das condições de qualificação das Organizações Sociais e instrumentalização através do Contrato de Gestão; foi ressaltado, ainda, o fortalecimento da cidadania, da participação e do controle sociais.

Neste cenário, é questionada a capacidade do Estado em suprir as necessidades sociais e aponta-se a evolução dos conceitos de cidadania e participação que se desenvolveram no seio da sociedade como fonte do poder político, não limitado apenas ao voto, mas na formação da vontade política, reivindicando as funções de crítica e controle do Estado.

Ao realizar o exame das parcerias entre Estado e Organizações Sociais pretende-se verificar os papéis desempenhados pelo Estado e pelos demais atores sociais na relação expressa nesses novos arranjos institucionais.

Neste ponto, surgem dúvidas relativas à aplicação do modelo, que podem ser resumidas em: como conseguir que o cidadão comum disponha de meios eficazes e estáveis de influir sobre os assuntos públicos e, em particular, sobre o processo de formulação e/ou controle das políticas públicas, considerando os instrumentos de

democracia direta e do direito de eleição de representantes políticos; por outro lado, como assegurar que os interesses setoriais sub-representados no processo político, tenham canais de expressão; quais os meios e condições que permitem assegurar que os canais de expressão e controle social não sejam monopolizados pelas corporações que já dispõem de meios de influência política; quais os critérios de seleção dos parceiros na prestação dos serviços públicos; qual a medida do financiamento estatal e o alcance do controle da utilização e destino dos recursos públicos; qual a capacidade de autofinanciamento do parceiro para que se efetive o empreendimento; a avaliação do desempenho e dos resultados dos parceiros do Estado, em face da satisfação dos usuários dos serviços prestados, pode ser utilizada como fonte de renegociação; a ênfase nos resultados dispensa o controle dos meios utilizados para atingir esses fins.

A partir destas dúvidas, foram identificadas situações-problemas que podem ser assim sintetizadas:

- Em que medida essas novas configurações, em especial as parcerias com as Organizações Sociais, estarão garantindo os direitos fundamentais sociais prestacionais priorizados nas políticas públicas?
- Qual o papel do cidadão no controle a ser exercido sobre os serviços colocados à sua disposição e quais os mecanismos de incentivo à sua participação?
- Qual o limite da flexibilização de atuação dessas entidades e dos controles necessários realizados no âmbito da Administração e na sociedade?

As respostas a estas situações problemas devem incluir a perquirição da viabilidade e adequação das iniciativas de parceria à sociedade brasileira e ao atendimento de suas necessidades. Do mesmo modo, é preciso invocar o objetivo de garantir que as entidades parceiras atuem no interesse público,

responsabilizando-se pelas suas decisões e obtenção dos resultados, bem como ampliar o nível de influência e controle dos atores sociais envolvidos (o setor público estatal e a sociedade civil organizada).

É conveniente mencionar que o sucesso ou o fracasso dessas iniciativas de colaboração dependem do modo de sua utilização, não podendo ser atribuídos, exclusivamente, às deficiências intrínsecas ao modelo.

Assim posicionados, interessa apresentar, ainda que sucintamente, as noções de Sociedade Civil, Esfera Pública, Terceiro Setor, a Teoria de Reforma do Estado aplicada ao caso brasileiro, Serviços e Políticas Públicas e Participação Social (teoria Democrática), expostas no capítulo 2 de modo a facilitar a compreensão e a extensão dos conceitos envolvidos na teoria reformista, possibilitando fundamentar as críticas, se for o caso.

Cabe salientar que estas parcerias têm se multiplicado em todas as esferas estatais; várias legislações no âmbito dos Estados e Municípios surgiram ao longo dos anos para regular a qualificação dessas organizações, áreas de atuação, principais obrigações e direitos. Contudo, pouco se fala sobre a participação efetiva do cidadão, havendo menção apenas quando tratam da formação do Conselho de Administração dessas entidades.

É necessário citar, ainda, que a questão da publicização dos serviços sociais e científicos situa-se no âmbito das decisões estratégicas e políticas de governo, aderindo a este modelo diversos países, inclusive o Brasil, não se tratando de postura isolada.

No capítulo 3 são discutidos as Organizações Sociais e o Contrato de Gestão, tratando-se de aspectos relevantes tais como: conceito e natureza jurídica, legislação aplicável, áreas de atuação, cláusulas essenciais, etc. No entanto, em

razão da relevância do tema, torna-se indispensável abordar a polêmica entre duas posições diametralmente opostas: uma que pretende qualificar esses novos arranjos como flexibilização do regime administrativo; enquanto a outra, divisa verdadeiras parcerias.

Outro ponto controvertido neste capítulo é a seleção da Organização Social por meio da dispensa de licitação. Talvez isto constitua um dos motivos que sustenta a opinião desfavorável daqueles que se posicionam contrariamente a essas parcerias. Vale lembrar que, a despeito de outras tantas razões, a transparência parece ser motivo bastante justo para a prática do certame.

No que diz respeito ao controle, tratado no capítulo 4, cumpre ressaltar que sua existência e eficácia são garantias da persecução do interesse público pelas entidades parceiras; da efetividade dos serviços prestados e do constante progresso a que devem estar submetidos; sem deixar de mencionar sua utilidade como instrumento de verificação de legalidade, moralidade, economicidade, de modo a mitigar a preocupação exclusiva com resultados que, sob o ponto de vista mais distorcido, poderiam ser alcançados a qualquer preço, por quaisquer meios.

Resta claro que o envolvimento dos diversos atores nessa função fortalece a exigência de responsabilização e transparência dos agentes prestadores dos serviços e dos órgãos estatais perante a sociedade, ao mesmo tempo em que reforça o exercício da cidadania.

É importante mencionar que o controle só pode ser efetivo a partir de ações e atividades concretas que possibilitem o conhecimento e a participação dos indivíduos responsáveis por aquela função, bem como da existência de mecanismos postos à disposição destes mesmos sujeitos.

A opção pela área da cultura se apresentou em face de algumas peculiaridades, ou seja, a existência, em um mesmo contexto, de arranjos que se aproximam de parcerias em seu sentido original, assim como daqueles que configuram uma descentralização e flexibilização de departamentos ou órgãos da Administração. Cite-se, ainda, a importância da cultura para o desenvolvimento de uma sociedade verdadeiramente livre, autônoma e senhora de si e a dificuldade de reconhecimento do seu exato valor quer pela classe política, quer pela população.

No capítulo 5 será exposto: o conceito de Cultura, a questão das Políticas Culturais, a relação entre Cultura e Desenvolvimento, o papel do Terceiro Setor nesta área, examinando a experiência brasileira, italiana e americana, bem como as disposições da UNESCO. A fim de olhar mais de perto a área cultural, foi selecionada a atividade dos museus e sua administração, apresentando informações e dados do Brasil, da Itália e de outros países, destacando-se, dentre estes últimos, Portugal e América Latina.

É necessário lembrar que a descrição da gestão da política cultural do governo do Estado de São Paulo pretende conectá-la às atividades desempenhadas pelas Organizações Sociais, procurando verificar se são compatíveis com o planejado e, o mais importante, se elas são efetivas no atendimento das necessidades da população, frisando sempre que em sua atuação devem se pautar pelos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, igualdade e universalidade. Contudo, não se espera que seja exaustiva de modo a esgotar todas as especificidades que cercam essa atuação.

Na conclusão – capítulo 6 – pretende-se revelar eventuais fraquezas do modelo de parcerias, especialmente no que diz respeito ao possível comprometimento do interesse público, da universalidade e igualdade dos direitos

dos usuários e da moralidade na utilização dos recursos públicos por essas organizações; por outro lado, é relatada a evolução na qualidade da prestação dos serviços públicos por essas entidades, que muitas vezes conseguiram recuperar alguns equipamentos culturais do total abandono, tornando-os úteis, valorizados, preservando conceitos, patrimônios e memórias culturais. É imprescindível mencionar que, na maior parte das vezes, essas conquistas foram realizadas com recursos públicos. Na manutenção das parcerias entre Estado e Organizações Sociais devem ser investidos extraordinários esforços no sentido de incentivar, facilitar e canalizar as oportunidades de participação e controle sociais, que funcionarão como freio aos interesses particulares que podem se assenhorear dessas instituições.

O presente trabalho almeja, antes de tudo, acender o debate sobre duas importantes considerações:

- Se a participação e controle sociais seriam meros pressupostos teóricos e que os mecanismos atuais, especialmente no que se refere à participação, ainda não constituiriam verdadeiros estímulos;
- Ainda que as entidades parceiras estejam atuando no sentido de oferecer melhores serviços aos usuários, poderiam ser questionadas em razão da interpretação desses arranjos como instrumentos cuja intenção seria simplesmente a flexibilização do regime administrativo ao invés de constituição de verdadeiras parcerias com a Sociedade Civil.

2. Sociedade Civil, Estado e Democracia

2.1. Sociedade Civil

2.1.1. Conceito

Norberto Bobbio traça, em “O conceito de sociedade civil”¹, uma linha na qual se apresentam os diversos conceitos e características que o referido termo tomou nas obras dos mais importantes autores.

É indispensável mencionar que essas concepções tratam do tema sociedade civil contrapondo ao Estado. Bobbio apresenta as noções de Estado e sociedade civil sob as perspectivas hegelianas e lockeanas:

O Estado hegeliano contém a sociedade civil, que é a historicização do estado de natureza ou sociedade natural dos jusnaturalistas: contém e supera essa sociedade, transformando uma universalidade meramente formal em uma universalidade orgânica, ao contrário do Estado lockeano, que contém a sociedade civil (que em Locke se apresenta como sociedade natural) não para transcendê-la, mas para legitimar suas exigências e finalidades².

Observa-se que, em toda a tradição jusnaturalista³, a expressão “*societas civilis*”, em vez de designar a sociedade pré-estatal (como na tradição hegeliano⁴-marxista) é sinônimo de sociedade política, ou seja, de Estado.

Na teoria marxista e engeliana do Estado são identificados três elementos fundamentais:

¹ BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

² *Ibidem*, p. 21.

³ *Ibidem*, p. 26: “Locke usa indiferentemente um e outro; em Rousseau, “*état civil*” significa Estado; Kant desenvolveu o conceito de sociedade civil como uma sociedade estabelecida com base no direito”.

⁴ Para Hegel, a sociedade civil é a sociedade natural, intermediária entre Estado e família, incluindo todas as relações: econômicas, de classes, administração da justiça e normas administrativas e de associação.

1) o Estado como aparelho coercitivo⁵, ou seja, uma concepção instrumental do Estado que é o oposto da concepção finalística ou ética; 2) o Estado como instrumento de dominação de classe, ou seja, uma concepção particularista em oposição à concepção universalista que é própria de toda a teoria naturalista, inclusive em Hegel; 3) o Estado como momento secundário ou subordinado com relação à sociedade civil, pelo que não é o Estado que condiciona e regula a sociedade civil, mas é a sociedade civil que regula e condiciona o Estado, ou seja, uma concepção negativa do Estado⁶.

Na teoria do Estado de Gramsci⁷,

O Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto, a essa subordinado; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente.

Deste trecho, é possível extrair os quatro temas fundamentais do Estado na visão de Gramsci: instrumental, particular, subordinado e transitório.

Cabe lembrar que, em Engels, a sociedade civil (ordem das relações econômicas) é elemento determinante, enquanto o Estado (ordem política) é subordinado. A sociedade civil eleva-se acima do Estado e da nação, uma vez que compreende o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento⁸.

A sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura⁹, mas ao da superestrutura. Pode-se citar um dos textos mais importantes dos Cadernos¹⁰:

Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo

⁵ Verificada na expressão utilizada por Marx-Engels em Manifesto do Partido Comunista: "Violência concentrada e organizada da sociedade"

⁶ BOBBIO, N. (1982), p. 22-23.

⁷ Ibidem, p. 23.

⁸ Ibidem, p. 30-32.

⁹ Em o "Prefácio" a "Contribuição à crítica da Economia Política", Marx trata dos termos estrutura e superestrutura: "O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, ou seja, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas determinadas da consciência social".

¹⁰ GRAMSCI, Antonio. *Passato e presente*. Torino: Einaudi, 1974.

dominante exerce em toda sociedade; e à do domínio direito ou comando que se expressa no Estado e no governo jurídico.

Em Marx¹¹ e Gramsci¹², o desenvolvimento histórico se apresenta a partir da sociedade civil e não mais do Estado, como em Hegel. No entanto, para Gramsci a transformação, que conduzirá as classes subordinadas ao poder, é a que deverá realizar-se, em primeira instância, na sociedade civil e não exclusivamente no terreno das relações econômicas¹³.

Assim, colocando a sociedade civil como o momento do consenso contraposto ao da força, Gramsci prevê o fim do Estado pela reabsorção da sociedade política na sociedade civil. A sociedade sem Estado, que Gramsci chama de sociedade regulada, resulta assim da ampliação da sociedade civil¹⁴.

Hodiernamente, a oposição aos regimes autoritários e ao comunismo, na América Latina e Europa Oriental, respectivamente, fez ressurgir a noção de sociedade civil¹⁵.

Sorj¹⁶ afirma que não há um modelo universal de sociedade civil, mas sim sociedades civis. Destarte, a definição da sociedade civil, nos contextos nacionais, remonta às raízes históricas da formação do Estado e das tradições políticas nacionais e os modos como o conflito social é organizado¹⁷.

¹¹ Para Marx, a Sociedade civil representa a estrutura, a base sobre a qual se ergue uma superestrutura política e jurídica.

¹² Apesar de manter a dicotomia Sociedade Civil / Estado, Gramsci distancia-se de Marx ao deslocar a primeira da esfera da estrutura para a da superestrutura. Vide BOBBIO, Norberto (1982).

¹³ BOBBIO, N. (1982), p. 43.

¹⁴ Ibidem, p. 50.

¹⁵ SORJ, Bernardo. *Sociedades Civis e Relações Norte-Sul: ONGs e dependência*. Tradução: Plínio A. Dentzien. Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein: 2005.

¹⁶ Ibidem, p. 8.

¹⁷ Ibidem: "Em regimes autoritários e totalitários, a sociedade civil se refere àqueles grupos ou indivíduos que lutam para abrir o sistema político a fim de criar um espaço público efetivo e possibilitar o desenvolvimento de livres associações da cidadania.

Nos países democráticos, as características da sociedade civil são apresentadas por diversas teorias. A teoria da sociedade civil como ator autônomo, especialmente ligada à postura de esquerda, enfatiza não só a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e ao mercado, mas também sua lógica diferente, em que os indivíduos se comunicam livremente, dando voz aos excluídos, sem as barreiras do poder econômico e político. Essa visão tem pouca semelhança com a realidade.

Sorj acrescenta que:

A discussão atual sobre a sociedade civil está relacionada com seu papel na representação dos cidadãos, na construção de valores coletivos, na constituição do sistema político e nos modos como os cidadãos podem influenciar o destino da sociedade, através da participação na esfera pública, por oposição às formas tradicionais de representação política¹⁸.

Neste sentido, a sociedade civil contribuirá para a consolidação da democracia e do desenvolvimento social e econômico, bem como da ampliação do reconhecimento e respeito aos direitos humanos. Quanto à legitimidade, é importante que a sociedade civil, mobilizada, organizada e participante, se pautem pela universalização do valor que define seus objetivos, além da demonstração de transparência, publicidade e eficiência de suas atividades¹⁹.

Sorj²⁰ trata das razões que levaram à valorização e à expansão de organizações que se autodefinem como sociedade civil, destacando:

A perda de centralidade da classe operária, assim como a crise dos partidos políticos, a retração do Estado do Bem-Estar social e as crescentes dificuldades dos governos em enfrentar os novos desafios de sociedades simultaneamente fragmentadas e globalizadas. Assim, a sociedade civil passou a ser considerada, no imaginário social, como a única instituição portadora de virtudes políticas, valorizada como se fosse um novo agente de transformação histórica e expressão dos desejos de liberdade e justiça social diante da falta de humanidade do mercado e do Estado. O

Em outra concepção, a sociedade civil se tornou sinônimo de qualquer um que por definição lute pela boa sociedade. A consequência política mais prejudicial desta definição é que nega sua composição intrinsecamente pluralista e diversificada e confere autoridade moral a quem quer que se defina como parte da sociedade civil.

Por outro lado, o reforço das sociedades civis como meio de consolidar a democracia tornou-se parte do vocabulário das agências internacionais. Saliente-se que as sociedades civis não produzem natural e automaticamente valores cívicos, apesar de que as sociedades civis cívicas só se desenvolvam em Estados democráticos. Vale lembrar que elas também podem gerar grupos não democráticos.

A definição da sociedade civil como terceiro setor não inclui os indivíduos e grupos informais que se envolvem em atividades cívicas ou públicas. A principal limitação do conceito de terceiro setor é que ele supõe um isomorfismo entre ele e os primeiro e segundo setores.

A sociedade civil em regimes democráticos não é uma arena, mas um conjunto de atores na esfera pública que afirmam ser parte da sociedade civil. O único ator que pode ser excluído da definição operacional de sociedade civil é o Estado, uma vez que ele comanda os recursos e o poder legal delegado pelos cidadãos, o que lhe permite retirar-se do debate público e impor suas decisões à sociedade como um todo. Qualquer cidadão individual ou grupo formal ou informal que se engaje na esfera pública é um ator em potencial da sociedade civil”.

¹⁸ SORJ, Bernardo. *La democracia inesperada*. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales: 2008, p. 19.

¹⁹ FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

²⁰ SORJ, B. (2008), p. 49.

distanciamento crescente entre as atividades sociais e os partidos políticos levou à caracterização da sociedade civil como sendo a autêntica representante da sociedade frente a um sistema político deslegitimado.

Cita, também, o entendimento de Cohen & Arato²¹, exposto em “*Civil Society and Political Theory*”, pelo qual eles procuram alargar o horizonte da prática democrática, identificando a sociedade civil com um espaço público não-estatal que conviveria ao lado da esfera dos interesses privados e do Estado. De acordo com esta visão, a sociedade civil, formada por atores autônomos, estaria apta a encarar o mercado e do Estado, a partir de outros formatos de participação política e novos direitos, buscando impedir as disposições de mercantilização e burocratização da vida social, na hipótese de predomínio dos ditames da esfera de mercado ou estatal.

Neste mesmo sentido, Rosa Maria Fischer²² afirma que a sociedade civil organizada vem sendo entendida como uma terceira esfera entre o Estado e o mercado, instituída e ponderada de acordo com o poder que detêm os diversos grupos e indivíduos.

No Brasil, estudos sobre o fortalecimento da sociedade civil, especificamente sobre a participação de novos atores na formulação e execução de políticas públicas, ainda são muito recentes²³.

2.1.2. Esfera pública

A moderna definição da sociedade civil inclui a importante noção de esfera pública. A conceituação de Habermas sobre a sociedade civil direciona-se neste sentido:

²¹ SORJ, B. (2008), p. 50.

²² FISCHER, Rosa Maria. *O desafio da colaboração*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

²³ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006 – 6ª edição, p. 131.

O conjunto organizado de associações emergentes de forma mais ou menos espontânea ou organizações e movimentos que conectados ao reflexo dos problemas nas esferas da vida privada destilam e transmitem essas reações de forma ampliada na esfera pública²⁴.

Habermas define a esfera pública ou espaço público como²⁵:

Um fenômeno social elementar. Contudo, ela não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização. Tampouco ela constitui um sistema, pois ela se caracteriza externamente através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. A esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio da linguagem natural. Quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada. A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana.

Os processos de formação de opinião sempre acompanham a mudança de preferências e de enfoques dos participantes, mas podem ser dissociados da implementação dessas disposições. Neste sentido, as decisões continuam reservadas a instituições que tomam resoluções²⁶.

Sob o ponto de vista normativo, a esfera pública legitima a influência das opiniões públicas sobre o sistema político. Contudo, na esfera pública pretende-se, ainda, alcançar o prestígio e consideração de grupos, que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais, e não apenas a influência política²⁷.

A esfera pública deve ser autônoma, ou seja, deve reproduzir-se a partir de si mesma antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente. Em outras palavras, com a finalidade de captar e discutir os problemas da sociedade, a esfera

²⁴ HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

²⁵ *Ibidem*, p. 92.

²⁶ *Ibidem*, p. 93-94.

²⁷ *Ibidem*, p. 95.

pública política deve agregar as pessoas potencialmente atingidas que se encontram as esferas privadas²⁸. O limiar entre esfera privada e esfera pública é definido através de condições de comunicação que canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares²⁹.

Habermas aponta que, em sociedades complexas,

A esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro. Ela representa uma rede super-complexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos, etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas. Além disso, ela se diferencia por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance, formando três tipos de esfera pública: a esfera pública episódica (cafés, encontros na rua), esfera pública da presença organizada (encontro de pais, reuniões de partido) e esfera pública abstrata, produzida pela mídia. Apesar dessas diferenciações, as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária, são porosas, permitindo uma ligação entre elas³⁰.

Em razão da proximidade das estruturas comunicacionais da esfera pública com os domínios da vida privada, a sociedade civil possui maior sensibilidade para captar e identificar novos problemas, antes mesmo que os centros da política³¹.

Schudson³² defende que a esfera pública se refere a um conjunto de atividades que, numa sociedade democrática, se direcionam à autoreflexão e autogoverno. Entende, ainda, que a sociedade civil é constituída por instituições intermediárias entre o Estado e as pessoas privadas e que o Estado encontra-se na posição de promotor da sociedade civil e da esfera pública, reconhecendo a

²⁸ HABERMAS, J. (1997), p. 97.

²⁹ Ibidem, p. 98.

³⁰ Ibidem, p. 107.

³¹ Ibidem, p. 115.

³² SCHUDSON, M. *Was there ever a public sphere? If so, when? Reflections on the American case.* In: CALHOUN, Graig. *Habermas and the public sphere.* Cambridge: MIT Press, 1992. p. 143-163.

alternância de posicionamentos, ora de apoio, ora de desencorajamento, em relação às associações de cidadãos.

Para Sorj³³ o espaço público significa possibilidade de formação de atores que protagonizam debates e atividades, sob a proteção dos direitos de liberdade de expressão e de associação, dirigidos a ponderação dos valores que possam provocar a avaliação da percepção dos membros da sociedade sobre si mesmos.

Neste contexto, o espaço público diz respeito à livre comunicação e organização, fatores estes que dependem, numa sociedade capitalista e democrática, da habilidade de mobilizar recursos capazes de exercer influência. Trata-se de uma visão idealista a concepção de um espaço público no qual os recursos materiais e os interesses individuais não façam parte da comunicação e organização das pessoas³⁴.

E aponta que o desafio das sociedades democráticas está em reconhecer a realidade do poder na esfera pública e prover novas formas de participação dos cidadãos que possam evitar que qualquer ator - corporação, organização estatal, ONG, grupo religioso - tenha excessiva concentração de poder que lhe dê condições de impor um determinado ponto de vista à sociedade.

³³ SORJ, B. (2005), p. 17.

³⁴ Sorj menciona a visão de Habermas e Hannah Arendt.

2.1.3. Terceiro Setor³⁵

É importante ressaltar que, não obstante as várias conceituações do terceiro setor, elas estão, geralmente, relacionadas ao conceito de sociedade civil.

Paes³⁶ conceitua o terceiro setor como:

O conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.

Outro conceito dispõe sobre o terceiro setor como:

O espaço institucional que abriga um conjunto de ações de caráter privado, associativo e voluntarista, voltadas para geração de bens e serviços públicos de consumo coletivo, cujos excedentes econômicos devem ser reinvestidos na entidade, objetivando a consecução dos fins estipulados³⁷.

Segundo Boaventura de Souza Santos³⁸:

São instituições que tentam realizar o compromisso prático entre a eficiência e a equidade em atividades sociais, adotando a flexibilidade operacional típica de pessoas privadas sem prejuízo da busca de equidade social inerente a qualquer instituição pública.

Da conjugação destes conceitos, pode-se extrair que o terceiro setor deve ser entendido como ente de cooperação, constituído por organizações sem fins lucrativos com objetivos eminentemente públicos³⁹.

³⁵ FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público. O Terceiro Setor na América Latina*. "Terceiro setor composto de: a) organizações estruturadas; b) localizadas fora do aparato formal do Estado; c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; d) autogovernados; e) envolvendo esforço voluntário. O conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos (não geram lucro, respondem a necessidades coletivas)".

³⁶ PAES, J. (2006).

³⁷ ALVES, Mario de Aquino. *Perfil da captação de recursos no Brasil*. Artigo publicado em material didático do curso Princípios e Técnicas de Captação de Recursos, da EAESP-FGV. São Paulo: julho/01.

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. In Sociedade e Estado em Transformação. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola (org.). São Paulo: UNESP, 1999, pp. 243-271.

³⁹ Entenda-se como público aquilo que está voltado para o interesse geral e, em contraposição, privado como aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e de seus grupos.

Assim, o terceiro setor é aquele que não é público e nem privado. As organizações que o compõem têm natureza privada e dedicam-se a objetivos sociais e públicos, o que, “pelo menos em tese, lhes permitem prestar serviços de interesse social sem as limitações do Estado e as ambições do Mercado”⁴⁰.

Em termos do direito brasileiro, configuram-se como organizações do terceiro setor, as entidades de interesse social sem fins lucrativos⁴¹, como as associações e as fundações de direito privado, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes⁴².

Em matéria das organizações do terceiro setor, os países anglo-saxônios dispõem de uma das tradições mais ricas, sendo deles a disseminação comum dos termos “*non profit sector*”, “*independent sector*” ou “*voluntary sector*”. Verifica-se, ainda, longa tradição de filantropia e a existência de complexos sistemas legais (marcos regulatórios) que tratam deste setor em países como os EUA, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a Inglaterra, a Noruega, a Alemanha, a Áustria, a Suíça e a Suécia. A legislação destes países, resultado de séculos de experiência social e jurídica, faz distinção destas organizações em: instituições de interesse/caráter público e organizações de ajuda mútua ou de autoajuda. As primeiras estão voltadas para a defesa de interesses mais amplos da sociedade ou que tragam benefícios para a sociedade como um todo. A segunda é integrada por aquelas que se formam para defender interesses coletivos, mas de um círculo restrito, específico⁴³.

⁴⁰ PAES, J. (2006), p. 122.

⁴¹ Ibidem, p. 65: “Aqueles que apresentam, em suas finalidades estatutárias, objetivos de natureza social e assistencial, visando atender os interesses e necessidades de pessoas indeterminadas ou à sociedade em geral”.

⁴² Ibidem, p. 123.

⁴³ Ibidem, p. 123-124.

De outro lado, países como Itália, Espanha, Portugal e França têm um terceiro setor bem menos desenvolvido⁴⁴.

As organizações do terceiro do setor, agentes intermediários entre Estado e mercado, atuam com o objetivo de proporcionar o bem estar de uma comunidade ou sociedade e o de realizar transformações sociais e emancipação da pessoa humana, por meio da participação, da democratização e do exercício da cidadania. Para tanto, se organizam em redes⁴⁵ de modo a facilitar troca de informações, articulação institucional e política e implementação de projetos comuns.

Neste sentido, é importante reconhecer o caráter estratégico do terceiro setor que mobiliza recursos (humanos e materiais) para o atendimento de importantes demandas sociais e pelo idealismo de suas atividades, enquanto participação democrática, exercício de cidadania e responsabilidade social⁴⁶.

2.1.3.1. *Atividade de Fomento*

A atividade administrativa de fomento pode ser definida como:

Aquela atividade da Administração Pública que pretende a satisfação de necessidades coletivas e o alcance dos fins do Estado de maneira indireta e mediata, mediante a participação voluntária dos particulares, que desenvolvem, por si mesmos, atividades tendentes a esse objeto, as quais são protegidas e estimuladas pela Administração por diversos meios, dos quais estão excluídas todas as formas de coação⁴⁷.

⁴⁴ PAES, J. (2006), p. 128.

⁴⁵ Ibidem, p. 133: "Carlos Antônio da Silva definiu redes como 'sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticos comuns'. Estruturas flexíveis e cadenciadas, as redes se estabelecem por relações horizontais, interconexas e em dinâmicas que supõem o trabalho colaborativo e participativo. As redes se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional, tanto para as relações pessoais quanto para a estruturação social".

⁴⁶ A responsabilidade social pode ser compreendida como o compromisso que a pessoa jurídica ou física tem com os valores da sociedade por meio de atos e atitudes que afetem positivamente ou ajudem na construção da cidadania, com base em valores éticos e morais.

⁴⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor. Coleção: Temas de Direito Administrativo*. Direção: Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 19.

É importante destacar que o fundamento das atividades de fomento repousa na atuação de entidades privadas voltada aos interesses públicos e, por esta razão, devem ser estimuladas e subsidiadas pela Administração⁴⁸.

Cabe mencionar que, por intermédio da atividade de fomento, o Estado deve estimular a atividade destas entidades dentro de rigorosos limites de razoabilidade e excepcionalidade, sob pena desta ação configurar, de um lado, privilégio injustificado em favor de alguns grupos sociais e, de outro, pretender manter a sociedade sob a dependência constante do Poder Público⁴⁹.

O fomento legítimo e justificado é aquele que visa a promover ou a estimular atividades que tendem a favorecer o bem-estar geral. Se a finalidade do bem-estar geral não é detectável com clareza a atividade de fomento apresenta-se como ilegítima, injustificável e discriminatória⁵⁰.

Analisando o conceito da atividade de fomento, cabem algumas considerações acerca de suas características. Por tratar-se de atividade administrativa, o fomento deve estar direcionado ao alcance de finalidades de interesse público, à satisfação das necessidades coletivas e à obtenção dos fins do Estado. A atividade de fomento procura a satisfação de tais fins pelas ações dos particulares, mediante a sua proteção e promoção com o emprego de diferentes meios, excluída qualquer forma de intervenção coativa. A determinação concreta das atividades particulares que devem ser fomentadas é uma questão política de conveniência e oportunidade e as atividades dos particulares são prestadas por própria decisão destes, agindo como colaboradores voluntários da Administração Pública⁵¹.

⁴⁸ ROCHA, S. (2003), p. 16.

⁴⁹ Ibidem, p. 17.

⁵⁰ Ibidem, p. 20.

⁵¹ Ibidem, p. 20-21.

É indispensável lembrar que as atividades de fomento não configuram uma prestação obrigatória da Administração, são meramente facultativas, de modo que o fomento pode ser pretendido ou solicitado por seus possíveis beneficiários, mas não exigido juridicamente.

A atividade de fomento se submete ao regime jurídico administrativo e se conforma aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, além da motivação, da igualdade e da finalidade.

A atividade de fomento deve sempre buscar incentivar ou preservar uma atividade privada que satisfaça necessariamente um interesse geral, de modo a assegurar o respeito aos princípios da impessoalidade e da igualdade, o que pressupõe a determinação de critérios para escolha dos beneficiários, tendo por base, necessariamente, o interesse público perseguido com a ajuda econômica⁵².

O fomento pode efetuar-se por diversos meios e formas e classificados:

- a) A partir do critério da forma de atuação sobre a vontade do particular: em positivo e negativo.
- b) Segundo as vantagens outorgadas aos particulares: em honoríficos, econômicos e jurídicos.

O fomento positivo objetiva que os particulares iniciem, prossigam, acentuem ou levem a termo, de maneira determinada, certas atividades, mediante o oferecimento pela Administração de vantagens, prestações ou bens.

⁵² ROCHA, S. (2003), p. 31.

O fomento negativo visa dificultar ou desestimular os particulares que desenvolvam atividades que a Administração deseja diminuir ou fazer cessar por considerá-las contrárias ao interesse geral⁵³.

O fomento honorífico busca promover ou acentuar o exercício de certas atividades dos particulares, mediante a outorga de títulos, distinções, condecorações, que atuam sobre o conceito e o sentimento de honra.

O fomento econômico busca proteger, promover ou acentuar o exercício de certas atividades dos particulares mediante determinadas vantagens patrimoniais. Classifica-se em real ou financeiro. Os meios reais são aqueles que consistem na prestação ou dação de coisas ou serviços da Administração aos particulares, sem encargos para estes, que os recebem ou os utilizam nessas condições. Os meios financeiros consistem em ajuda ou vantagens financeiras dadas pela Administração aos destinatários da atividade de fomento e podem ser diretos ou indiretos. Pelos meios financeiros diretos, a Administração desembolsa dinheiro ou títulos em favor de pessoas ou entidades que deseja fomentar; os meios financeiros indiretos consistem na privação por parte da Administração do ingresso de receita em seu Tesouro com base em isenções normativamente estabelecidas com o fim de fomentar determinada atividade. Dentre os meios econômicos de fomento, a subvenção⁵⁴ é a mais utilizada⁵⁵.

Os meios jurídicos de fomento configuram a outorga de uma condição privilegiada a determinadas pessoas que, indiretamente, cria diversas vantagens econômicas. Esses meios atuam sobre a condição jurídica dos particulares fomentados e consistem em situações de vantagens ou privilégios desse caráter,

⁵³ ROCHA, S. (2003), p. 21-22.

⁵⁴ O elemento tipificante da subvenção consiste na atribuição gratuita, sem a obrigação de restituir, de uma soma em dinheiro ou de outro bem economicamente valioso.

⁵⁵ ROCHA, S. (2003), p. 23-25.

que dão ao lugar a que o particular chegue a se beneficiar pela utilização ou emprego dos meios jurídicos excepcionais⁵⁶.

São exemplos de instrumentos jurídicos da atividade de fomento: as subvenções e auxílios; a outorga de títulos; os contratos de gestão, convênios e termos de parceria.

De acordo com a Lei n.º 4.320/64 (art. 12, § 3º) e Decreto n.º 93.872/86 (art. 58 a 66), a cooperação financeira da União à entidade privada far-se-á mediante subvenção, auxílio ou contribuição⁵⁷. A subvenção destina-se a cobrir despesas de custeio e podem ser de duas espécies: a social e a econômica. A subvenção social é concedida a instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, de caráter assistencial ou cultural, independentemente de legislação especial, na hipótese de ser mais econômico para o Estado conceder os recursos à iniciativa privada do que prestar diretamente os serviços. Para receber esta espécie de subvenção, a entidade deverá dispor de patrimônio ou renda regular, a fim de demonstrar que suas atividades não serão executadas com recursos exclusivos do Poder Público; por outro lado, os recursos próprios não poderão ser suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços, de modo a comprovar a necessidade do recebimento da subvenção.

A subvenção econômica também serve para atender às despesas de custeio operacional das beneficiadas com fins lucrativos, nos casos em que houver autorização legislativa específica. Pressupõe que a instituição esteja regularmente constituída e cumprindo suas obrigações fiscais.

O auxílio e as contribuições servem para custear despesas de capital. A diferença entre auxílio e contribuições diz respeito ao diploma legislativo: o auxílio

⁵⁶ ROCHA, S. (2003), p. 27.

⁵⁷ Ibidem, p. 35-36.

deriva diretamente da lei de orçamento, enquanto a contribuição será prevista em lei especial.

A concessão de títulos jurídicos especiais⁵⁸ a entidades privadas tem como escopo a certificação, a padronização e o controle jurídico. A titulação atribui uma qualidade à pessoa jurídica que a recebe, o que permite diferenciá-la das demais pelo regime jurídico a que estará submetida, que inclui mecanismos de controle sobre as atividades das referidas entidades. A concessão de títulos pela Administração aos entes também é uma forma de fomento, na medida em que, a partir da nova qualificação, estes entes possam gozar de benefícios econômicos diretos e indiretos. Estes títulos são de três ordens: utilidade pública, organização social⁵⁹ e sociedade civil de interesse público.

A outorga do título de utilidade pública⁶⁰, no âmbito federal, é disciplinada pela Lei n.º 91/35 e regulamentada pelo Decreto n.º 50.517/61. As pessoas jurídicas devem provar ter personalidade jurídica, estar em efetivo funcionamento, servir desinteressadamente à coletividade e não remunerar os cargos e sua Diretoria. Depreende-se disto que a lei pretendia conferir o título àquelas entidades que prestam serviços ou desenvolvem atividades consideradas de relevante valor social, sem ânimo de lucro. A outorga se formaliza por ato do Ministro da Justiça (Decreto n.º 3.415/00).

Os efeitos jurídicos derivados da obtenção do título de utilidade pública foram disciplinados por inúmeras leis e podem ser resumidos: possibilidade de oferecer dedução fiscal no Imposto de Renda em doações de pessoas jurídicas; ter acesso a subvenções e auxílios da União e suas autarquias; e a possibilidade de realizar

⁵⁸ ROCHA, S. (2003), p. 55-56.

⁵⁹ Vide capítulo 3 desta dissertação. Ali também serão analisadas, ainda que superficialmente, as características mais relevantes do termo de parceria e do convênio.

⁶⁰ ROCHA, S. (2003), p. 58-60.

sorteios, desde que autorizados pelo Ministério da Justiça. Muitas vezes o título de utilidade pública é pressuposto para a obtenção de outro título ou direito (ex. obtenção de isenção da contribuição patronal devida ao INSS).

2.1.3.2. Financiamento e Parceria: o modelo americano

Nos EUA, o suporte federal às organizações sem fins lucrativos se dá por três principais rotas: diretamente; por meio de subvenções aos Estados e governos locais; por meio de indivíduos que recorrem às organizações/instituições.

Em muitos casos, o suporte público foi extensivo o suficiente para substituir a caridade privada como a principal fonte de rendimento das organizações do terceiro setor. O governo é a mais importante fonte de recursos das organizações sem fins lucrativos do que todas as doações privadas combinadas. A extensão da dependência do terceiro setor dos fundos federais varia entre os diversos setores. Em adição ao financiamento estatal direto, as instituições do terceiro setor também recebem financiamento indireto nas formas de deduções de impostos dos seus doadores⁶¹.

De fato, o governo surgiu como a única e mais importante fonte de rendimento das organizações sem fins lucrativos que prestam serviços públicos. A cooperação entre Estado e o setor do voluntariado se tornou a espinha dorsal, o sustentáculo do sistema de entrega do serviço social no país e fato financeiro central da vida das organizações sem fins lucrativos americanas⁶².

A necessidade de suporte da ação estatal ao terceiro setor pode ser justificada pelos seguintes motivos:

⁶¹ SALAMON, Lester M. "Partners in Public Service Government: Nonprofit relations in the Modern Welfare State". USA: John Hopkins University Press, 1995, p. 83.

⁶² Ibidem, p. 34.

- a) Insuficiência de filantropia: no sentido em que se constata a inabilidade de gerar recursos na escala que seja adequadamente suficiente e confiável para enfrentar os problemas sociais das sociedades industriais avançadas. É expresso no conceito de “*Free rider*”, pelo qual as pessoas deixam para os vizinhos contribuir com a maior parte. Assim, os recursos disponíveis serão menores do que a sociedade considera ótimo. Além disso, essa insuficiência também pode resultar das mudanças e crises econômicas. A tendência é a de que nos momentos de crise, períodos nos quais a ajuda é mais necessária, a contribuição voluntária é menor. O sistema voluntário, a despeito das vantagens em termos de redução dos custos transacionais e da criação de significativo senso de obrigação social e legitimidade, tem sérias dificuldades como gerador de confiável fonte de recursos para responder/atender adequadamente às necessidades da comunidade⁶³.
- b) Particularismo: tendência das organizações e dos seus benfeitores focarem subgrupos da população e seus propósitos. Esse particularismo permite que alguns subgrupos da comunidade não sejam adequadamente representados na estrutura das organizações voluntárias e certa tendência de que este setor atenda os pobres que “mais merecem”, deixando os casos mais difíceis para as organizações estatais. Foi observada a duplicidade de organizações e o resultante desperdício de recursos, uma vez que parcela da população é atendida por mais de uma organização, enquanto outras ficam sem assistência/cuidados, o que gera desperdício de recursos⁶⁴.
- c) Paternalismo: a natureza do setor costuma ser formada por preferências não da comunidade como um todo, mas de membros ricos. Como consequência,

⁶³ SALAMON, L. (1995), p. 45.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 46.

alguns serviços podem ser promovidos enquanto outros desejados pelos pobres são deixados para trás. Eles têm efetivamente o poder de alocar as despesas privadas e os rendimentos públicos sem o benefício do processo de decisão pública e, também, podem criar senso de dependência da parte dos pobres. Assim, a ajuda é providenciada com caráter de caridade e não de direitos⁶⁵.

d) Amadorismo: como oposto a formas profissionais de cuidados.

Analisando estas observações, percebe-se que às fraquezas do terceiro setor correspondem os pontos fortes do governo. O governo está na posição de gerar fontes confiáveis de recursos; estabelecer prioridades com base no processo político democrático e não nos desejos dos “ricos”; compensar o paternalismo do sistema caritativo pelo acesso aos cuidados como direito ao invés de privilégio; e melhorar a qualidade dos cuidados com a instituição de padrões de controle de qualidade. Já no que diz respeito ao terceiro setor, ressalte-se a personalização no provimento dos serviços; operação em menor escala; ajuste dos cuidados às necessidades do usuário; e possibilidade de competição entre as instituições provedoras⁶⁶.

Verifica-se, ainda, que a política fiscal federal envolve subsídios implícitos (isenção das contribuições caritativas individuais e das empresas) e recursos programáticos diretos, que as organizações sem fins lucrativos recebem como resultado de sua participação nos programas federais.

No processo, o governo federal surgiu como um parceiro dessas organizações, financiando operações sem fins lucrativos, encorajando este setor em novos campos e ajudando a criar novos tipos de entidades sem fins lucrativos onde não existiam.

⁶⁵ SALAMON, L. (1995), p. 47.

⁶⁶ Ibidem, p. 48-49.

No entanto, esses arranjos não são isentos de estranhamentos. No balanço geral, estas relações têm sido produtivas, provendo recursos necessários para ação das organizações sem fins lucrativos e criando uma ligação útil entre as habilidades públicas e privadas.

Qualquer relação tão complexa quanto esta encontra imensas dificuldades e obstáculos, especialmente se vistos por diferentes perspectivas. Nem governo nem as organizações sem fins lucrativos estabeleceram padrões que serviriam de guia nas suas relações. Por isso, ambos os lados tenderam a ver o relacionamento de suas próprias perspectivas e aplicar padrões que são rígidos e absolutos.

Assim, de um lado, os agentes governamentais preocupam-se com os problemas de supervisão e gerenciamento, assegurando um nível de transparência e encorajando coordenação quando a autoridade é bastante dispersa em instituições independentes. De outro, no âmbito das comunidades filantrópicas a preocupação central tem como objeto três perigos potenciais: a perda de autonomia ou independência; a distorção das missões/objetivos da agência para estarem aptas a participar dos fundos governamentais; a burocratização e super-profissionalização e a resultante perda de flexibilidade e controle local que são considerados os pontos mais fortes neste setor⁶⁷.

Analisando mais de perto, a principal preocupação das entidades do terceiro setor na relação com o governo é a perda de sua independência, especialmente pelo formato em que elas se formaram – contestação e agente de mudança política e social. A partir do momento em que passa a ser “agente” do Estado, esse argumento se vai, perde esta capacidade e fica vulnerável a retaliação política. Mais

⁶⁷ SALAMON, L. (1995), p. 103.

do que isso, passa a realizar atividades que se encontram nas prioridades estabelecidas pelos governos mais do que das comunidades a que servem.

Contudo, o impacto do controle dos fundos governamentais sobre as organizações de serviço social voluntário pode ser muito menor do que costumeiramente se acredita. A noção de que o setor é independente, depois de tudo, também tem que ser desmistificada. Financeiramente, o setor é quase inevitavelmente dependente: ou aos fundos de fontes privadas, ou públicas. E historicamente, os fundos privados têm vindo geralmente com amarras tão onerosas e ameaçadoras à independência da organização como a de qualquer governo.

Outra preocupação com relação à questão da independência é a de que os fundos governamentais possam distorcer as missões das entidades, restringendo-as a concentrar seus esforços em áreas que podem não coincidir com o que as entidades pensam ser importante ou gostariam de fazer⁶⁸. Aqui, ainda mais, pressões aos propósitos da agência podem também emanar de fontes dos fundos privados não governamentais. Estas fontes freqüentemente têm suas próprias prioridades e preocupações que podem ou não estar de acordo com as prioridades das instituições voluntárias.

O outro assunto envolvendo financiamento governamental do terceiro setor tem sido a preocupação que o envolvimento com programas governamentais tende a produzir um não desejado nível de burocratização e profissionalização na entidade que recebe esses recursos.

Na prática, isto significa que as necessidades do governo por economicidade, eficiência e transparência/responsabilização devem ser temperadas pelas necessidades do terceiro setor no nível de autodeterminação e independência do

⁶⁸ SALAMON, L. (1995), p. 104-105.

controle governamental; mas aquele desejo de independência deve ser abrandado pelas necessidades governamentais para adquirir equidade e ter certeza de que os recursos públicos estão sendo utilizados para os propósitos desejados.

As parcerias forjadas nos EUA entre governo e terceiro setor oferecem a oportunidade de combinar as vantagens da prestação de serviços pelas entidades voluntárias com os rendimentos dos impostos e do democrático estabelecimento de prioridades do governo.

Essas parcerias obtêm vantagens como forma de prestação de serviços em grande parte por causa das características das organizações do terceiro setor que refletem o papel que elas têm tradicionalmente desempenhado não somente como contribuição a eficiência, mas como mecanismos para promover outros importantes valores sociais, como liberdades individuais e de grupo, diversidade, senso de comunidade, ativismo cívico, cidadania e caridade.

O terceiro setor também oferece um número de vantagens práticas na prestação de serviços sociais, tais como: o significativo nível de flexibilidade resultante da relativa facilidade com que as agências podem formar e desarranjar e a proximidade da direção e o campo de ação; o setor freqüentemente começa trabalhar particulares áreas antes do desenvolvimento de programas governamentais nestas mesmas áreas; geralmente em escala de operação, provém grande oportunidade para adaptar serviços às necessidades dos usuários; um nível de diversidade quer no conteúdo dos serviços, quer na estrutura institucional com que elas são providas; a grande capacidade de evitar fragmentadas abordagens e concentrar em todos os tipos de necessidades para tratar a pessoa ou a família ao invés de problemas isolados; grande acesso aos recursos da beneficência privada e

trabalho voluntário que podem realçar a qualidade do serviço prestado e alavancar os recursos públicos⁶⁹.

É necessário mencionar que o envolvimento governamental é desejável nas iniciativas das associações voluntárias, principalmente, em razão de quatro aspectos que merecem consideração:

- Financeiro: as doações privadas e as atividades voluntárias permanecem vitalmente importantes, mas não parece razoável esperar que essas fontes possam ser contadas para gerar os níveis de sustentação necessários a esses tipos de serviços, incluindo serviços sociais;
- Equidade: não está somente na melhor posição de financiar, mas também na melhor posição de assegurar a distribuição equitativa dos recursos entre regiões do país e segmentos da população. Os recursos doados por entidades privadas podem ou não estar disponíveis onde as necessidades deles são maiores. Por outro lado, pode não estar disponível o número suficiente de entidades com experiência e capacidade para prover certos serviços em determinados locais, fazendo-se necessária a execução desses serviços diretamente pelo poder governamental;
- Diversidade: existem áreas em que as organizações não se desenvolvem e casos em que atingem pequenos grupos. Assim, o estímulo estatal, incluindo o incentivo a entidades lucrativas, é necessário para garantir certo nível de diversidade no sistema de prestação de serviços.
- Estabelecimento de prioridades públicas: o ponto central de uma sociedade democrática é que a esfera pública seja capaz de estabelecer prioridades através de um processo político democrático. A completa dependência das

⁶⁹ SALAMON, L. (1995), p. 110.

iniciativas do setor privado rouba do público essa oportunidade e deixa o estabelecimento das prioridades nas mãos daqueles que detém o controle das fontes privadas⁷⁰.

Destarte, o papel do Estado requer que as instituições sem fins lucrativos incluam a contabilização dos gastos dos recursos públicos, a aderência aos propósitos para os quais os fundos públicos são autorizados e a obrigação de não ser discriminatórios. A chave do sucesso está em encontrar o ponto de equilíbrio entre o legítimo interesse público, consubstanciado na transparência/responsabilização, e as características que fazem das organizações do terceiro setor parceiras para os governos.

O modelo americano de cooperação entre Estado e terceiro setor combina as vantagens do modelo estatal, como um mobilizador de fontes, com as vantagens como prestador de serviços do terceiro setor. Potencialmente, pelo menos, isto torna possível o estabelecimento de prioridades e arrecadação de fundos para solução de problemas comunitários por meio de um processo político democrático, ao mesmo tempo em que se evita a dependência exclusiva em larga escala do aparato estatal burocrático para prestar os serviços. E isto torna vantajoso, também, sobre a dedicação em menor escala das entidades do terceiro setor sem deixar a determinação dos serviços prioritários exclusivamente nas mãos do privado. Além disso, permite a sustentação de uma rede de instituições que engajam cidadãos na solução dos problemas da comunidade, o que promove uma valorização nacional do pluralismo e da ação cidadã.

A despeito de todas essas potenciais vantagens, este sistema de parceria tem também problemas. Por um lado, apesar da escala e importância, este sistema

⁷⁰ SALAMON, L. (1995), p. 112.

evoluiu ao seu modo com pequena sistemática de compreensão dos papéis e responsabilidades dos respectivos parceiros e a pequena consciência pública que cerca a formação destas parcerias⁷¹.

Sob o ponto de vista das organizações, elas têm sido afligidas pela contabilização e por todos os papéis e requerimentos impostos pelo governo e pelo impacto da regulação governamental em suas operações. Existe também a preocupação com a potencial diluição da fronteira do controle das entidades, com os agentes governamentais assumindo papéis cada vez maiores na operação das organizações e, ainda, a tendência do governo em encorajar a profissionalização e burocratização destas entidades. A vertical fragmentação das estruturas dos programas governamentais também causou problemas, tornando difícil para as entidades o modo de efetuar a abordagem dos problemas humanos e sociais.

Por parte dos organismos estatais, eles têm freqüentemente encontrado dificuldade de exercer adequado controle sobre os gastos dos recursos públicos, e, geralmente, encontram necessidade de suportar uma variedade de serviços cuja existência de redes de organizações pode prover mesmo quando não é totalmente consistente com o que a legislação ou necessidades da comunidade podem requerer.

⁷¹ SALAMON, L. (1995), p. 191.

2.2. Reforma Administrativa do Estado

2.2.1. Antecedentes históricos

Historicamente, o Estado de Direito, em seus primórdios, aparecia como um Estado mínimo, cujas características eram a não intervenção do Estado na economia, a vigência do princípio da igualdade formal, a adoção da teoria da divisão dos poderes de Montesquieu, a supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental e a garantia de direitos individuais fundamentais. Essa configuração ficou conhecida como Estado Liberal⁷².

Contudo, a incapacidade do Estado para responder às exigências sociais e a necessidade de intervenção estatal no domínio econômico, conseqüência da crise dos anos 30, proporcionaram o advento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) que se caracterizou pela ampliação de direitos econômicos, sociais e culturais por meio das prestações públicas em favor dos cidadãos e pelo aumento dos impostos e fontes de receita para seu financiamento. Neste contexto, o Estado expandiu suas funções para além daquelas tradicionais – proteção à liberdade dos indivíduos e garantia da propriedade privada e dos contratos – a fim de inserir as funções sociais, mediante o provimento dos serviços sociais básicos. Em conseqüência, o Estado cresceu em termos de pessoal e, principalmente, de receita e despesa.

A crise desse modelo fez surgir, por volta da década de 70, correntes neoliberais que apregoavam reformas econômicas orientadas para o mercado, visando à configuração de um Estado mínimo. No entanto, a conquista dos direitos

⁷² SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4º ed. Ed. Malheiros: São Paulo, p. 56.

sociais e a luta por sua manutenção decretaram a inviabilidade dessa proposta de Estado mínimo. Diante da necessidade de buscar solução para os problemas relativos às fontes de financiamento desse Estado provedor, agravados pelas crises econômicas, e da inviabilidade da proposição neoliberal, permitiu-se a abertura de discussão que culminou com a proposta de reformas que se dirigiram para a reconstrução do Estado, de modo que este pudesse realizar não somente suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais⁷³.

Assim, surgiu a “Terceira Via” como uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à social-democracia, afirmando a necessidade de reformas orientadas para o mercado, porém, sem o radicalismo neoliberal. Estas reformas viriam corrigir as distorções provocadas pelo excessivo crescimento do Estado, visando à recuperação da poupança pública, à superação da crise fiscal e à redefinição das formas de intervenção no econômico e no social⁷⁴.

Essa alternativa pressupõe um Estado voltado para a descentralização, para a renovação da máquina pública, com adoção dos conceitos de transparência, eficiência, parceria, bem como com ampliação de mecanismos de democracia direta. Sua idéia central envolve a questão da parceria público-privada, com intuito de aproveitar a sinergia entre os setores público e privado no que eles oferecem de melhor: o dinamismo do mercado e o interesse público⁷⁵.

⁷³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da reforma do Estado; v.1).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, L. (1997a)

2.2.2. Modelo teórico

Segundo o modelo teórico exposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE - a reforma administrativa do Estado pretende solucionar quatro problemas: a delimitação do seu tamanho, a redefinição do seu papel regulador, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e o aumento da sua capacidade política a fim de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Vale lembrar que o seu “objetivo é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”⁷⁶.

Em razão disto, a reforma administrativa do Estado é vista, freqüentemente, como um processo de redução do seu tamanho e a redefinição de seu papel, de um Estado promotor do desenvolvimento econômico e social para um Estado regulador/facilitador deste desenvolvimento⁷⁷.

Para melhor compreensão da proposta de reforma administrativa, é importante delimitar os “serviços sociais e científicos”.

As funções do Estado podem ser distinguidas em três áreas de atuação: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado.

A definição das atividades exclusivas deriva da acepção clássica de Estado Liberal. Politicamente, o Estado é o ente que possui o monopólio da força, que se exterioriza no poder de legislar, punir, tributar e emitir e garantir a moeda. Esse

⁷⁶ PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição, p. 39.

⁷⁷ BRESSER-PEREIRA, L. (1997a).

poder concedido ao Estado existe para assegurar a ordem interna (garantia da propriedade e dos contratos), a defesa contra ameaças externas e promover o desenvolvimento econômico e social. Esta classe de atividades é considerada monopolista, uma vez que o poder do Estado é exercido sem concorrência⁷⁸.

Além destas, existem atividades que pretendem garantir o exercício dos direitos sociais e econômicos. No contexto da reforma administrativa, as políticas sociais devem ser consideradas serviços não exclusivos do Estado, pois não envolvem poder de Estado não obstante o seu financiamento, em grandes proporções, com recursos públicos. Estas atividades não são intrinsecamente monopolistas ou exclusivas do Estado, o que possibilita a execução por organizações públicas não-estatais, e devem ser controladas pela administração pública gerencial⁷⁹, como também pela sociedade (controle social)⁸⁰.

A atuação do Estado na produção de bens e serviços para o mercado se justificou em áreas de desenvolvimento estratégico (infra-estrutura, setores industriais e de mineração), cujos investimentos não eram do interesse do setor privado. É conveniente ressaltar que a atividade empresarial não é própria do Estado, uma vez que a operação das empresas pode estar sujeita a critérios políticos, além da possibilidade de confundir a função competitiva e lucrativa das mesmas com a função econômica do Estado que deve ser a de distribuir renda⁸¹.

A partir desta distinção, surgem as idéias de privatização, publicização e terceirização:

⁷⁸ BRASIL: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado (Cadernos MARE da reforma do estado; v.2).

⁷⁹ No âmbito da Administração Pública, cabe a distinção do Estado Burocrático como aquele interessado mais em procedimentos do que em resultados; e Estado Gerencial que implica na formação de parcerias e flexibilização com interesse voltado, principalmente, para a obtenção de resultados.

⁸⁰ Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado (Cadernos MARE da reforma do estado; v.2, 1997).

⁸¹ Ibidem.

Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada; publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal; e terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio⁸².

Decorre daí que a implantação do programa de publicização tem como escopo a transferência da execução dos serviços não exclusivos de Estado⁸³ para o setor público não-estatal, num sistema de parceria para seu financiamento e controle. Neste sistema de parcerias, o Estado assume o papel de promotor dos serviços, subsidiando-os, enquanto a sociedade participa da realização e do controle. Em suma, a estratégia do programa visa à eficiência, à economicidade e à qualidade dos serviços postos à disposição do cidadão-cliente.

A proposta de publicização recorre, para atingir seus propósitos, ao princípio da subsidiariedade, no qual se inserem os pressupostos de promoção, estímulo e criação de condições para o desenvolvimento livre e igualitário do indivíduo dentro da sociedade, bem como a sua participação no processo político e no controle das atividades governamentais⁸⁴.

As transformações sociais, o avanço da ciência e da tecnologia, a obsessão pela eficiência, especialização e produtividade no aspecto econômico, culminou, na esfera política, no questionamento da capacidade do Estado como agente de progresso e de justiça social. Neste panorama disseminou-se a constituição de associações e movimentos sociais, a partir da organização de indivíduos e grupos,

⁸² BRESSER-PEREIRA, L. (1997a)

⁸³ In Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado (Cadernos MARE da reforma do estado; v.2): "Serviços não exclusivos correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais ou porque possuem economias externas relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus".

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 34.

que se caracterizam pela participação⁸⁵ nos assuntos públicos, especialmente no que tange à necessidade de controle social direto sobre a administração pública e o próprio Estado.

Diante disso, a ação estatal tem se revestido de novas configurações dentre as quais se destaca a parceria com os demais setores da sociedade, ou seja, o estabelecimento de alianças estratégicas entre o Estado e sociedade, quer no sentido de atenuar as disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Nestas novas conformações, a administração pública tende a utilizar os preceitos da gestão pública gerencial que se orienta não só pelos valores gerencialistas de eficácia e eficiência, mas também por outros mais sólidos, como os de transparência e acessibilidade dos processos de decisão e de alocação de recursos e pelos valores-chave de prestação de contas e de responsabilidade⁸⁶.

As parcerias⁸⁷ devem ser entendidas como instrumentos de gestão, cujo escopo é o de maximizar resultados e ganhos de efetividade na execução dos serviços públicos e facilitar o controle social, mediante a participação dos mais diversos segmentos.

⁸⁵ Entende-se a participação popular como um instrumento estratégico para a consolidação e o aprofundamento da democracia, condição indispensável para a elaboração, deliberação e controle social das políticas públicas, assim como para as grandes transformações sociais. A ampliação dessa participação poderá se operar por meio dos canais institucionais, especialmente os conselhos de políticas públicas, espaços onde as decisões são tomadas de forma compartilhada.

⁸⁶ PRATS I CATALÀ, Joan. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição, p. 303.

⁸⁷ DI PIETRO, M. (2006), pp. 40-41: Parceria é utilizada para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. A parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos: a) forma de delegação da execução de serviços públicos a particulares pelos instrumentos de concessão e permissão de serviços públicos, ou da concessão patrocinada (uma das modalidades de parceria público-privada); b) meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se mediante convênio ou contrato de gestão; c) forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização; d) instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão.

Atualmente é possível identificar, no Brasil, uma série de iniciativas orientadas à reforma administrativa do Estado, visando estabelecer uma nova relação com a sociedade. Um dos componentes centrais é a descentralização, que pressupõe, não somente a transferência de atribuições, mas também a redistribuição de poder, de modo a favorecer a democratização das relações entre Estado e a sociedade, bem como o acesso aos serviços públicos⁸⁸.

A reforma administrativa do Estado deve abranger os aspectos relativos à “accountability”⁸⁹ e à cidadania. Neste diapasão, as iniciativas reformistas pressupõem cidadãos, conscientes de seus direitos e da função coletiva e solidária da cidadania, cuja participação seja livre, autônoma e independente de todas as formas de interferência e controle.

As críticas à publicização das atividades públicas não exclusivas envolvem argumentos que identificam a retração do Estado Social de Direito, a mercantilização dos direitos sociais e a sua instrumentalização pela racionalidade econômica, e o retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania⁹⁰. E elas se estendem às organizações não-governamentais apontadas como elementos de promoção de “profissionalização” do exercício da cidadania, beneficiando-se com a redução da capacidade de ação autônoma da população, sem o apoio de atores externos como as Ongs.

⁸⁸ MENA, Regina Sanchez. *A visão dos gestores das Organizações Sociais da Cultura em relação ao processo de contratualização*. In: *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. Maria Cristina Costa Pinto Galvão; Cláudia Antico; Luiz Cláudio Marques Campos; Luís Fernando Milan (organizadores). São Paulo: FUNDAP: Secretaria da Gestão Pública, 2009, p. 83.

⁸⁹ O termo “Accountability” remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados (corolário do princípio da transparência). Outra possível utilização do termo está intimamente ligada à questão de responsabilização.

⁹⁰ Neste sentido, vide SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

Sob outra ótica, a questão da publicização tem sido vista como um processo de “privatização branca”, caracterizada pela transferência de serviços para o “setor público não-estatal”, e a transformação de fundações públicas em organizações sociais⁹¹. A justificativa da proposta de reforma se sustenta no argumento de que ao mesmo tempo em que oferece maior autonomia a essas entidades, seria cobrada maior responsabilidade para seus dirigentes. Cabe alertar que este processo poderá acarretar a fragmentação e feudalização das organizações públicas, bem como uma grave redução no grau de efetividade e equidade das políticas públicas.

2.2.3. Como se deu a Reforma Administrativa do Estado em alguns lugares do mundo

A reforma administrativa do setor governamental tornou-se um fenômeno verdadeiramente universal.

É provável que os efeitos mais contundentes destas iniciativas tenham sido sentidos na Nova Zelândia, com a venda de empresas estatais ao setor privado e com a sujeição da administração pública à concorrência de mercado. Vale citar que, desde meados da década de 80, os governos neozeolandês e inglês vêm redefinindo metas de desempenho e procedendo a avaliações de resultados.

Esses países fizeram conscientemente o que apregoam estas teorias: terceirizaram ou delegaram várias atividades mantidas, anteriormente, sob o controle do Estado; buscaram implantar o controle por resultados; criaram novos mecanismos para testar, no mercado, os programas geridos pela administração

⁹¹ SANTOS, T.M.; GUTIERRES, D.A.; SILVA, L. *A relação gestão e autonomia financeira como política na escola*. Belém, 2004.

pública; e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos⁹².

Outras abordagens foram utilizadas em vários países, porém, em todos os casos, ressalte-se o esforço para avaliar os resultados e usar estes dados para orientar as decisões político-administrativas⁹³.

É interessante mencionar que, em países como a Austrália, a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia, os encarregados de formular as políticas públicas usam os dados da avaliação de desempenho para tomar as decisões⁹⁴.

O modelo inglês adotou visões administrativas, conforme os objetivos específicos a serem alcançados e ao público/beneficiário a ser atendido, com orientações vinculadas ao “gerencialismo puro”, “*consumerism*” e “*public service orientation*”.

O principal objetivo do gerencialismo puro é o de reduzir custos do setor público, aumentar sua produtividade e eficiência. Na prática significou a privatização de empresas, a desregulamentação, a transferência de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as tentativas de reduzir os gastos públicos. A ênfase na questão financeira tornou a burocracia inglesa mais consciente acerca dos custos das políticas públicas⁹⁵.

A orientação do *consumerism* introduziu o conceito de qualidade no setor público e se baseia no princípio de que os serviços públicos devem ser norteados pelas necessidades definidas pelo público diretamente afetado. As posturas críticas

⁹² SPINK, Peter. *Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa*. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição, p. 83.

⁹³ Ibidem, p. 87.

⁹⁴ Ibidem, p. 94.

⁹⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição; pp. 182-185.

discordam da utilização do conceito de consumidor de serviços públicos e pretendem sua substituição pelo de cidadão, o qual implica no reconhecimento de direitos e deveres, e não meramente na liberdade de escolha serviços públicos inserida na definição de consumidor. Ressalte-se, ainda, a postura ativa que se observa no conceito de cidadania, que pressupõe a participação efetiva na escolha de dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços; enquanto o conteúdo da definição de consumidor deixa claro o aspecto passivo do indivíduo, cujo papel é o de controlar as políticas públicas. Nesta concepção, “os consumidores serão aqueles que se organizarem melhor e se constituírem em grupos de interesses, convertendo-se em clientes preferenciais do serviço público”⁹⁶, o que pode fragilizar o valor da aplicação do princípio da equidade.

A *public service orientation* resgata os ideais de participação política no âmbito da esfera pública local, a qual capacita os cidadãos a tomar parte nas decisões que afetem suas vidas e as da comunidade, utilizando os princípios de *accountability* (responsabilização), transparência, equidade e justiça. O conceito de esfera pública (*domain public*), local de transparência e de aprendizado organizacional, deve estar presente na atuação da burocracia, especialmente na formulação das políticas públicas, cujos objetivos devem ser discutidos e revelados num processo de debate público⁹⁷.

A reforma administrativa do Estado deve ser pensada a partir da conjugação do conceito de cidadania ao lado da introdução de um novo modelo organizacional para o setor público. As diferenças entre os casos britânico e de outros países desenvolvidos se apresentam na dimensão do cidadão, pois, enquanto no Reino Unido o debate da reforma administrativa tem retomado o conceito de cidadania, na

⁹⁶ ABRUCIO, F. (2001), p. 188.

⁹⁷ Ibidem, p. 189-191.

França, Suécia e EUA o cidadão sempre foi colocado como elemento-chave para repensar o modelo burocrático⁹⁸.

2.2.4. Serviços Públicos e Políticas Públicas

Os serviços públicos assumem, enquanto instrumentos de realização de políticas públicas, função de destaque no Estado Democrático de Direito, notadamente pelas disposições concernentes aos direitos sociais.

A necessidade de atendimento às demandas sociais induz o Estado a promover um conjunto de políticas, cujas ações determinam o padrão de proteção social a ser implementado por ele, com vistas à redistribuição dos benefícios sociais e a redução das desigualdades estruturais.

Assim, estas políticas assumem feições em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado, alternadas segundo a necessidade e a pressão exercida pela sociedade.

Num primeiro momento, o Estado adotara uma postura mínima, visando a garantir os direitos e liberdades individuais, deixando ao mercado a questão de se autoregular. No entanto, essa postura criou outros tantos embaraços, ampliando as diferenças e injustiças sociais, fazendo surgir daí o Estado do Bem-Estar social com a conseqüente ampliação de sua intervenção para garantir os direitos sociais e econômicos com fins de justiça social. Mais uma vez, a sociedade demandou novas modificações e o Estado do Bem-Estar social cedeu vez ao Estado Social-Liberal que pode ser caracterizado pelo “liberalismo assistido” e pela intervenção reguladora.

⁹⁸ ABRUCIO, F. (2001), p. 192.

Assim, as políticas públicas são o plano de ação do governo e visam ao atendimento de objetivos de suma importância, especialmente se voltados para o interesse social.

Nas lições de Maria Paula Dallari Bucci⁹⁹, “toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular”. E continua: “os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização”. Por fim, define políticas públicas como sendo “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Política pública pode também ser conceituada como:

Fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. A finalidade de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Sob a perspectiva mais operacional, pode-se dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos¹⁰⁰.

Segundo Aguilar Villanueva¹⁰¹, a política pode denotar várias coisas:

Um campo de atividade governamental (a política de saúde, educacional); um propósito geral a ser realizável (política de emprego estável para os jovens); uma situação social desejada (política de restauração dos centros históricos, de segurança); uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, alfabetização dos adultos); uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação do

⁹⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos*. DHNET, rede de direitos humanos e cultura. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 11/05/08.

¹⁰⁰ SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (organizadores). *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. I - Introdução à teoria da política pública*. Brasília: ENAP, 2006.

¹⁰¹ VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Estudio introductorio*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. I - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006, p. 43-66.

governo tem em um campo de questões (política de exportação, de luta contra a pobreza); a política como produto e resultado de específica atividade governamental de fato (política habitacional conseguiu construir n casas), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política de energia, política de ajuste e estabilização).

O processo de constituição de uma política pública é composto de cinco fases principais, sendo que cada uma delas possui atores, sistema de ações e relações específicos, além de compromissos diferenciados¹⁰².

A primeira fase consiste na “Identificação de um problema”, isto é, no ingresso de uma demanda na agenda pública.

A segunda é a de “Formulação de alternativas de solução”, momento em que são elaboradas e negociadas as possíveis alternativas de ação para o enfrentamento do problema identificado.

Em seguida, vem a fase de “Tomada de decisões” ou etapa de formulação da política propriamente dita, na qual é eleita uma alternativa de solução que se converte em política legítima.

Seguem-se as fases de “Implementação da decisão tomada” com a execução das ações planejadas; e, “Término da ação” com avaliação dos resultados da ação, que pode produzir uma nova política ou um ajuste.

Vale mencionar que o processo de formação de uma política pública se desenvolve em um ciclo e não em uma lógica linear, de modo a que as fases se sucedam e interajam, absorvendo dados e informações, constituindo um círculo virtuoso.

Neste processo, a atividade política estaria dirigida, em grande parte, para a busca de alternativas com vistas à satisfação das demandas que lhe são apresentadas, tanto por atores externos como pelos próprios atores políticos, e,

¹⁰² MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. *Lás políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel SA, 1992.

ainda, para articular os apoios necessários para essa atuação. É importante ressaltar que cada um dos atores possui, além de recursos de poder (influência, capacidade de afetar o funcionamento do processo, persuasão, organização), suas preferências¹⁰³.

No que diz respeito aos atores, cabe uma primeira distinção sobre as funções e/ou papéis desempenhados pelos atores públicos e atores privados. Na categoria de atores públicos incluem-se os atores políticos, cuja posição resulta de mandatos eletivos, e burocratas, que ocupam cargos em um sistema hierárquico e de conhecimento especializado. Entre os atores privados, destacam-se os empresários, os trabalhadores, a mídia¹⁰⁴, as associações, as universidades e pesquisadores, etc.

Ainda quanto aos atores, pode-se distingui-los em participantes visíveis e em relativamente invisíveis. Os visíveis definem a agenda enquanto os invisíveis (normalmente os burocratas) têm maior influência na escolha de alternativas. Seguindo esta lógica, as chances de um tema integrar a agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível¹⁰⁵.

Vale mencionar que estas políticas se externalizam, normalmente, nos serviços públicos colocados à disposição do cidadão pelo Estado.

¹⁰³ Preferência pode ser entendida, neste contexto, como a alternativa de solução para um problema que mais beneficia determinado ator.

¹⁰⁴ A mídia é constituída por agentes formadores de opinião que, apesar de não atuarem diretamente, possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Ela pode ser, ao mesmo tempo, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses.

¹⁰⁵ KINGDON, John. *Juntando as coisas*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. 1 - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006, p. 230.

2.2.5. Participação

A participação, outro dos termos empregados pelo modelo teórico da reforma administrativa do Estado, merece algumas considerações.

No que diz respeito às políticas públicas, a comunidade pode influir politicamente na sua determinação de maneira mais continuada do que através dos partidos políticos e das eleições. A participação é um modo privilegiado em que os cidadãos e as organizações que os agrupam possam fazer valer suas opiniões no período entre as eleições, tanto em suas demandas específicas, como em sua visão do mundo. Essa participação representa um complemento indispensável à burocratização dos atos governamentais, na medida em que outorga maior transparência ao sistema político e agiliza a consideração dos problemas sociais mais relevantes. É fundamental, também, para transferir mais poder aos cidadãos ou aos potenciais participantes em outros âmbitos. Constitui, ainda, uma maneira pela qual a sociedade se reconhece a si mesma¹⁰⁶.

Reconhece-se que a participação pode melhorar a gestão pública de diversos modos, especialmente no que se refere às informações acerca das necessidades, prioridades e capacidades das comunidades e setores envolvidos que podem ser incrementadas; aos programas que podem ser adequados/adaptados às necessidades locais, o que pode favorecer um melhor uso dos recursos; à entrega dos serviços de melhor qualidade e visando atender melhor à demanda; à mobilização de recursos locais; à melhoria da utilização e manutenção das instalações e serviços governamentais¹⁰⁷.

¹⁰⁶ PARADA, Eugenio Lahera. *Política y políticas públicas*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. 1 - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006, p. 81.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 82-83.

No entanto, a fim de que a descentralização resulte em uma utilização mais inteligente e democrática dos recursos públicos, é necessário que ela se desenvolva de maneira articulada, com ações que contribuam para ampliar a capacidade da sociedade civil de exercer um efetivo controle social sobre as políticas públicas.

A ampliação dos espaços de participação exige a ampliação das perspectivas que orientam o trabalho das instâncias responsáveis pelo controle social das políticas públicas. É conveniente salientar que essas instâncias são diferentes e, por isso, devem ter capacidade de realizar uma fiscalização que entenda os aspectos formais como referências que devem ser consideradas dentro de contextos específicos. Neste sentido, trata-se da necessidade de desenvolver capacidades de fiscalização com flexibilidade, de maneira que seja possível dar conta da diversidade de situações e contextos em que essas políticas são implementadas, e não relativizar o controle. Além disso, é fundamental que o controle se desdobre, quando necessário, em ações de formação (in) formadas de acordo com eventuais carências ou problemas identificados¹⁰⁸.

Cabe, neste ponto, um esclarecimento acerca do lócus onde se desenvolverá essa participação. Na teoria reformista, delimita-se o conceito de espaço público reconhecendo-o mais amplo do que o estatal, já que pode incluir tanto o aspecto estatal como o não-estatal. Nesta acepção, a sociedade civil organizada situa-se no espaço público não-estatal, enquanto o Estado ocupa a parcela estatal do referido conceito.

Segundo esta teoria, na superação da dicotomia espaço público estatal e não-estatal pode-se identificar potencialidades para a mudança social, com ações tendentes, a partir da própria sociedade, à satisfação de necessidades públicas,

¹⁰⁸ MEHEDFF, Carmen Guimarães; GARCIA, Cid (org). *Metodologia para formação de gestores de Políticas Públicas*. Flacso/Brasil: 2005.

exercício de pressão¹⁰⁹ popular para que a esfera pública estatal esteja aberta à participação e voltada para o interesse coletivo.

Neste cenário, os movimentos, organizações e associações da sociedade civil identificam os problemas sociais, os transmitem para esfera pública política exercendo pressão, de modo a ver atendidos os seus anseios, modificar valores e instituir mudanças de posturas. Em última análise, pretendem ampliar a conquista de direitos de cidadania¹¹⁰, não somente para pessoas individualmente, mas para o conjunto de segmentos excluídos da população.

Nos últimos dez anos, a sociedade civil organizada vem ocupando espaços cada vez maiores na discussão, formulação e execução de políticas públicas¹¹¹. As oportunidades de discussão sobre as questões presentes na estrutura social e de resolução apoiada no desenvolvimento sustentável têm destacado as noções de coresponsabilidade e complementaridade entre as ações efetivadas pelos diversos setores. A hipótese sustentada por esta ampla participação é que a interação de ações e agentes que implementam políticas públicas propicia a troca de conhecimento sobre as distintas experiências, proporciona maior racionalidade,

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2007: “O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses. (...) Tanto os partidos políticos como os grupos de pressão têm em comum a nota característica de constituírem categorias interpostas entre o cidadão e o Estado, servindo de laço de união e ponte ou canal entre ambos”.

¹¹⁰ Cidadania é o conjunto de direitos e deveres ao qual um indivíduo está sujeito em relação à sociedade em que vive. Deve-se entender a cidadania como um status jurídico e político mediante o qual o indivíduo adquire direitos civis, políticos e sociais, bem como assume deveres relativos a uma coletividade política. É a partir deste status que se abre a possibilidade de participação na vida coletiva do Estado. Atualmente constitui um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

¹¹¹ FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil*. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf. Acesso em: 25/10/2008: “De acordo com os questionamentos da ciência política, a literatura sobre ‘policy analysis’ diferencia em três dimensões da política. Para ilustração dessas dimensões tem-se adotado o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ - para denominar as instituições políticas (ordem do sistema político) – ‘politics’ – para os processos políticos (dimensão processual) -, e por fim, ‘policy’ – para os conteúdos da política – referindo-se aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, ao conteúdo material das decisões políticas. Não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente e todos os fatores condicionantes dessas políticas estão sujeitos a alterações ao longo do tempo”.

qualidade e eficácia às ações desenvolvidas e evita superposições de recursos e competências.

Fischer¹¹² identificou que a noção de co-responsabilidade, além de impulsionar a constituição de parcerias, tem sustentado, também, a busca por “melhores formas de relacionamento entre os agentes com lógicas distintas de atuação, com objetivos comuns e sem perda de identidades nem desvio de missões institucionais específicas”. Nesta conjugação de esforços, as diferenças e os conflitos entre as lógicas de governo, de mercado e da sociedade civil organizada devem ser entendidas como “incentivos à constituição de arranjos cooperativos entre as partes, aglutinando competências bastante diferentes, mas cuja complementaridade é cada vez maior e necessária”¹¹³.

Outra vertente da participação situa-se no âmbito do controle social. A sociedade civil constitui um terceiro mecanismo de controle, ao lado dos controles de mercado e estatal. É importante salientar que a organização dos grupos sociais que a integram pode se realizar tendo como objetivo a defesa de interesses particulares ou corporativos, e o interesse público.

No âmbito das organizações públicas, o controle social pode ocorrer de maneira formal, de cima para baixo, quando o controle social é exercido através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais; ou informalmente, de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder.

¹¹² FISCHER, R. (2002)

¹¹³ Ibidem.

2.3. Democracias Representativa, Participativa e Deliberativa: alternativas no contexto das relações entre Estado e Sociedade Civil

Na concepção de cultura política defendida por Taylor¹¹⁴, “a democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predomina no interior desse mesmo sistema político”. Sob esta ótica, a democracia deve promover a extensão da cidadania, a inclusão política e a extensão da agenda social.

A teoria democrática distingue, a partir da identidade em torno de certos princípios, quatro tradições: a Liberal Representativa, a Liberal Participativa, a Discursiva e a Construtivista¹¹⁵.

A tradição Liberal Representativa engloba nesta designação várias teorias, desde aquela formulada pela escolha do elitismo democrático¹¹⁶ até a versão mais

¹¹⁴ AVRITZER, Leonardo. *Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, vol. 10, 1995.

¹¹⁵ ROSAS, ANTÓNIO. *Democracia como não dominação e Espaço Público*. Revista de Ciências da Informação e da Comunicação do CETAC - PRISMA.COM. – Capa n.º 3, Outubro/06. Disponível em: http://prisma.cetac.up.pt/artigos/8_democracia_como_nao_dominacao_e_espaco_publico_antonio_rosas.php. Acesso em: 30/01/10.

¹¹⁶ AVRITZER, Leonardo. *Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls*. Departamento de Ciência Política da UMG, Fevereiro/2000: “Entende-se por elitismo democrático todas as concepções de democracia que operam com dois elementos: a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo.

Weber antecipou duas questões que se tornariam elementos de uma concepção decisionística de deliberação: o primeiro seria o ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas; o segundo seria a percepção de que a complexidade administrativa seria contraditória tanto com a participação quanto com a argumentação. Para ele, as divergências culturais colocavam um problema central para a democracia: como resolver divergências em casos nos quais não seria possível optar cientificamente por uma cultura em relação à outra.

Dois elementos do decisionismo deliberativo serão reforçados pelas formulações schumpeterianas: a rejeição de formas públicas de discussão e argumentação e a identificação das práticas decisórias com o processo de escolha de governantes.

A teoria democrática hegemônica possui três elementos decisionísticos e anti-argumentativos: 1) noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação. A única forma de se fazer política democrática seria deixando tais diferenças de lado. 2) Relaciona-se à

moderada, que encara a participação dos cidadãos na esfera pública como um reforço das instituições formais de representação¹¹⁷. As suas origens doutrinárias remontam a Mill e Burke e vão até Schumpeter, Downs e Kornhauser¹¹⁸.

É conveniente mencionar que:

As teorias vinculadas a esta tradição partilham do princípio de que, embora a autoridade máxima da sociedade provenha dos cidadãos, estes não precisam nem devem participar politicamente no governo ou no discurso político, devendo, pois, delegar essas tarefas aos seus representantes. A atividade política dos cidadãos esgota-se no direito e no dever de escolher, periodicamente, através do voto, quem, dentre os concorrentes, deve exercer a autoridade política do Estado.

Esta tradição privilegia uma esfera pública concebida para produzir decisões acertadas por parte dos representantes políticos organizados em partidos e prestando contas (*accountability*) dos seus atos. Dado o valor normativo que atribui à ascendência natural das elites, valoriza os critérios de transparência, da proporcionalidade, da expertise, do mercado livre das idéias, do distanciamento objetivo, da civilidade e do encerramento discursivo na fase decisional¹¹⁹.

defesa de uma inter-relação estreita entre administração não-participativa e preservação da complexidade. De acordo com essa concepção, é a redução das demandas e a capacidade da burocracia de segui-las racionalmente que determina a eficiência. 3) Idéia de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas”.

¹¹⁷ LAISNER, Regina. *A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?* Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 14, n. 26, p. 17-35, 2009: “O primeiro modelo da democracia contemporânea é o de Democracia Protetora que tem como expoentes Jeremias Benthan e James Mill, que defendiam, no âmbito da democracia liberal, uma teoria geral de base utilitarista – o único critério defensável de bem social era a maior felicidade do maior número, tomando-se felicidade como sendo a quantidade de prazer individual menos sofrimento. Neste modelo de democracia, o sistema político deveria produzir governos que estabelecessem e fomentassem uma sociedade de mercado livre para que houvesse a maximização da felicidade, ao mesmo tempo em que protegesse os cidadãos contra governos rapaces.

O segundo modelo é o de Democracia desenvolvimentista, cujo principal expoente foi John Stuart Mill, que retém em sua obra o princípio básico do utilitarismo, que vê no bem-estar assegurado o critério último para a avaliação de qualquer governo ou sociedade. Ao afirmar que o homem é um ser capaz de desenvolver suas forças ou aptidões e que a essência humana é a capacidade de exercê-las e desenvolvê-las, considera que a boa sociedade é aquela que permite e incentiva isso. Por isso na sua visão, o governo democrático é melhor porque nele se encontram as condições que favorecem o desenvolvimento das capacidades de cada cidadão. No seu elogio da diversidade na sociedade contra as interferências do Estado e do conflito como forças motrizes da reforma e da democracia social. Esse compromisso fica explícito no reconhecimento de que a participação política não é, e não pode ser vista como privilégio de poucos e, na afirmação de que o trato da coisa pública diz respeito a todos. Daí a preocupação de Mill em dotar o Estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação ampliada; Mill articula os mecanismos da representação política com a valorização da atividade pública dos cidadãos.

Para Schumpeter a democracia é apenas um meio, um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas. Para ele os únicos meios de participação abertos aos cidadãos são o voto para o líder e a discussão”.

¹¹⁸ ROSAS, A. (2006)

¹¹⁹ Ibidem.

No século XX, consolidou-se a democracia representativa, com a restrição de formas de participação em favor de um procedimento eleitoral para a formação de governos, em razão da dimensão e complexidade das sociedades industrializadas e do surgimento das formas burocráticas de organização¹²⁰.

Laisner menciona a teoria democrática exposta por Dahl que, “ao tratar das condições sociais necessárias para a realização dos ideais democráticos em sociedades industriais complexas, identifica a competência entre grupos de interesse como uma condição crucial para a democracia”¹²¹. Nesta perspectiva, ele considera o “princípio moral da igualdade para propor a democracia e propõe uma concepção normativa e participativa que parece superar Schumpeter na medida em que coloca a participação democrática como possibilidade”¹²².

Ressalte-se que

O que define a democracia são fundamentalmente duas dimensões: a competição e a participação, sendo que a primeira diz respeito à institucionalização das regras enquanto a segunda, se refere a processos através dos quais os segmentos sociais vão sendo institucionalizados, ou seja, passam a usufruir efetivamente das normas, a partir da inclusão das organizações políticas no mercado eleitoral¹²³.

Assim, mesmo chegando a conclusões que reforçam a representação, verifica-se em Dahl o esforço em oferecer uma democracia mais ampla, que permite ao cidadão formular suas preferências e garante sua manifestação livre, e assegura o tratamento igualitário, por parte do governo, independente das preferências que escolheu. Neste contexto, emprega o “conceito de poliarquia para classificar um

¹²⁰ LAISNER, R. (2009)

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

modelo de democracia representativa assentada nos princípios do pluralismo e na existência de um sistema multipartidário competitivo”¹²⁴.

Vale lembrar que Dahl trata da participação como método de constituição de governos e não como prática social.

A doutrina Liberal Participativa reúne as várias correntes da tradição participativa que partilham a aspiração normativa no sentido de maximizar a participação política dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas. O objetivo, expresso originariamente por Rousseau¹²⁵, consiste “no surgimento de um bem comum ou de uma “*volonté générale*” superior aos indivíduos, à sociedade e à própria lei, e capaz de realizar as potencialidades da ação humana”¹²⁶. Neste sentido, a participação política deve ser direta, ativa, contínua, capaz de formar e de transformar preferências, de formar cidadãos, ao mesmo tempo em que se suspeita de todas as formas de representação convencional ou nominal de interesses.

Em algumas de suas versões a tradição defende regimes de autogoverno nos casos em que têm de ser decididas políticas básicas ou mobilizar aparatos significativos de poder social¹²⁷.

O critério normativo se traduz no amplo empoderamento dos cidadãos, que só pode ser obtido por meio da inclusão popular.

Esta tradição propõe diversos estilos comunicativos, de modo a evitar o encerramento discursivo prematuro na fase decisional. Além disso, atendendo ao

¹²⁴ GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Democracia, Participação e Deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática*. Porto Alegre: Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 4, n.2, jul-dez 2004, pp. 257-283.

¹²⁵ Na obra de Rousseau destaca-se o resgate do velho ideal republicano de soberania popular, de onde ressurgiu a idéia de participação pela democracia direta do antigo mundo grego. Ele estabeleceu a participação como critério para a legitimidade do poder político. Dentro da argumentação rousseauiana não havia espaço para a representação, considerada um mecanismo ilegítimo de constituição do poder. A soberania popular seria sim um mecanismo autêntico de expressão da vontade dos cidadãos.

¹²⁶ ROSAS, A. (2006)

¹²⁷ Como no pensar de Benjamin Barber, citado por António Rosas na obra mencionada.

papel essencial do discurso público - mobilizar a participação dos cidadãos – “a tradição mostra-se reticente quanto a critérios cujas conseqüências, mesmo que não intencionais, possam desencorajar ou excluir a participação popular”¹²⁸.

Segundo Pateman, “toda a teoria política de Rousseau se apóia na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, postulando que a participação não é só um complemento que dá sustentação aos arranjos institucionais”¹²⁹.

De acordo com ela, a principal função da participação¹³⁰ é o seu caráter educativo, salientando que somente a participação dos atores sociais em outras esferas (treinamento social), possibilita que sejam elaborados valores e comportamentos imprescindíveis para o desenvolvimento enquanto sujeitos políticos. Além do caráter educativo, identifica na participação um papel integrador dos indivíduos à sociedade, o qual é responsável pela aceitação das decisões coletivas e pela possível estabilidade da democracia participativa. Conclui que, “em um processo participativo no qual todos participam das discussões e decisões acerca das questões em pauta, se fortalece a autoridade da escolha”¹³¹.

Ao tratar da tradição discursiva, Rosas cita Cohen¹³² e Habermas ao afirmar que esta corrente “encontra o seu valor central na deliberação, que deve ser

¹²⁸ ROSAS, A. (2006)

¹²⁹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

¹³⁰ Ibidem: “Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um feedback do output para o inputs”.

¹³¹ Ibidem.

¹³² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia Republicana e Participativa*. Novos Estudos CEBRAP, 71, MARÇO 2005, p. 77-91: “O conceito de deliberação ideal de Cohen envolve cinco aspectos: 1) a deliberação deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; 2) deve ser justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos para apresentar, apoiar ou criticar propostas; 3) deve ser formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes; 4) deve ser substantivamente igual, no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos entre os participantes não determina suas chances de contribuir para a deliberação; e, por fim, 5) a deliberação ideal objetiva chegar a um consenso racionalmente motivado.”

estendida a todas as decisões que não envolvam processos políticos de rotina, mas sim princípios normativos importantes”¹³³. Desta forma, “uma inclusão abrangente deve servir todas as formas de argumentação de atores que, a partir das periferias, poderão questionar, em condições discursivas ideais, as políticas e as decisões centrais que os afetam”¹³⁴. Nesta tradição a forma legítima de elaboração das leis e regras de funcionamento da democracia se origina da deliberação pública dos cidadãos e reconhece, como medida normativa, os ideais de legislação racional, políticas participativas e autogoverno civil¹³⁵.

Contudo este sentido não é o único empregado. Segundo Avritzer¹³⁶,

Alguns autores têm utilizado o termo deliberação com o significado de um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão (Habermas, Cohen); outros utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre (Rousseau, Schumpeter, Rawls). O termo deliberação, na sua origem etimológica, permite os dois significados: deliberar pode tanto significar ‘ponderar, refletir’, quanto ‘decidir, resolver’.

A relação entre a prática democrática e o processo deliberativo tem sido tratada, por um lado, com predominância do aspecto decisório (autores clássicos como Rousseau¹³⁷) e, de outro, com a preponderância do processo de discussão¹³⁸ e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados (concepção alternativa).

Na análise da concepção alternativa, Avritzer trata da proposta de Cohen que tencionava transformar o processo de discussão argumentativa proposto por Rawls

¹³³ ROSAS, A. (2006)

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ LAISNER, R. (2009)

¹³⁶ AVRITZER, L. (2000)

¹³⁷ Ibidem: “Rousseau, ao identificar o processo de formação da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como elemento central do processo deliberativo; a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro”.

¹³⁸ Ibidem: “Autores como Tournaine, Habermas, Cohen, Melucci e Bohman, que propuseram ou teorias dos movimentos sociais ou teorias da esfera pública, chamaram a atenção para a centralidade do momento argumentativo”.

e Habermas em um processo de deliberação institucional. Para Cohen, o pluralismo razoável¹³⁹ “implica na tentativa de propor um procedimento capaz de conduzir a decisões políticas em situações nas quais a pluralidade de valores e concepções morais aparecem como dada”¹⁴⁰. Cohen supõe a legitimidade das decisões mesmo que elas não ocorram por consenso, desde que o processo de decisão seja inclusivo e baseado na troca de razões, o que possibilitaria a aceitação das resoluções pela minoria¹⁴¹.

Para Bohman a “deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e cooperação entre as pessoas”¹⁴². A partir desse entendimento pode-se observar que Bohman realiza

Uma tentativa de integrar elementos dialógicos com uma concepção de razão pública e, ao mesmo tempo, de integrar os públicos informais com algum elemento capaz de institucionalizar a deliberação pública. Para Bohman, a publicidade opera em diversos níveis: ela cria um espaço social para a deliberação, ela governa os processos de deliberação e as razões produzidas por ele. A deliberação ocorre na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem¹⁴³.

Dewey elaborou uma teoria política normativa, cujo principal foco centrava-se em uma concepção normativa de democracia participativa ou deliberativa¹⁴⁴.

Em sua concepção, Dewey distingue a democracia em idéia e em sistema de governo, a qual chama de democracia política.

¹³⁹ AVRITZER, L. (2000): “Cohen define os procedimentos da democracia deliberativa da seguinte forma: nesses procedimentos os participantes tratam uns aos outros como iguais; eles têm a intenção de defender e de criticar instituições e programas em termos que os outros teriam razão para aceitar, dado que o fato do pluralismo supõe que o outro é razoável. Os indivíduos estão preparados para cooperar de acordo com os resultados dessa discussão tratando tais resultados como dotados de autoridade”.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ POGREBINSCHI, Thamy. *A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey*. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 23, p. 43-53, Nov. 2004.

A idéia de democracia deve ser entendida como um modo de vida que se encontra em todas as formas de organização humana. Neste sentido, “a idéia de democracia é tão vasta e tão plena que não pode ser exemplificada por meio do Estado, ou seja, a sua realização transcende o Estado”¹⁴⁵.

Já a democracia política constitui um mecanismo destinado a assegurar canais de expressão e realização da idéia de democracia. Nesta concepção, enquanto forma de governo, esta pode ser modificada sem que isso afete a idéia de democracia¹⁴⁶. A partir desta distinção, pode-se afirmar que somente as formas políticas de democracia estão sujeitas a críticas e crises, cujas soluções devem pretender a identificação e compreensão da substância da idéia de democracia, que orientará a reconstrução de sua manifestação política¹⁴⁷.

Para Dewey a democracia encontra-se mais no social que no político, uma vez que a idéia de democracia se expressa na participação do indivíduo em todos os momentos e lugares da vida comunitária da qual a esfera propriamente política representa apenas um aspecto¹⁴⁸. A função política se apresenta na participação direta e ativa na regulação¹⁴⁹ dos termos da vida associativa e na busca do bem comum.

Em razão disto, resta clara a posição de Dewey sobre o potencial do cidadão comum para compreender questões políticas complexas e participar ativamente na vida pública, considerando necessários, para tanto, a prática constante de deliberações e o cultivo de uma educação crítico-reflexiva¹⁵⁰.

¹⁴⁵ POGREBINSCHI, T. (2004).

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Entenda-se por regulação a participação na formulação, na definição e na implementação de políticas públicas que de fato constituem alternativas ao atendimento das necessidades e dos interesses do público da comunidade.

¹⁵⁰ POGREBINSCHI, T. (2004).

A teoria democrática normativa de Dewey tinha o propósito de opor-se às concepções realistas de democracia que sustentavam uma versão elitista, visto que na sua concepção, a democracia não poderia ser reduzida aos aspectos relativos à eleição, ao sufrágio universal e ao pluralismo multipartidário, mas diria respeito incremento da igualdade, das liberdades irrestritas e das deliberações públicas.

A partir do exposto, pode-se inferir que a corrente discursiva partilha, de um lado, com a doutrina Liberal Participativa “a primazia da norma da inclusão popular, embora a encare mais como instrumento de uma esfera pública que se pretende mais deliberativa do que um fim”¹⁵¹. Por outro lado, partilha os valores da civilidade e do encerramento discursivo com o Liberalismo Representativo, embora a civilidade, na tradição discursiva, não equivaleria ao distanciamento emocional, nem o fechamento seria desejável nos casos em que o consenso não foi alcançado¹⁵².

Sob outra ótica e considerando o processo de deliberação pública como âmbito do processo democrático, é possível observar que

Na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses; na interpretação republicana, a formação democrática realiza-se na forma de um auto-atendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercitado pelas vias culturais. Da fusão entre liberais e republicanos o modelo discursivo absorve, dos primeiros, a estima à soberania do Estado e da normatização constitucional das relações políticas; no entanto, dos segundos, abarca a valorização da formação da opinião e da vontade pública, assim como a ênfase na capacidade de autodeterminação dos cidadãos¹⁵³.

Gugliano, ao tratar dos procedimentos do esquema comunicativo de Habermas, afirma que os efeitos da participação dos cidadãos nos espaços públicos de discussão se restringem à pressão simbólica. Neste sentido, mesmo com todos

¹⁵¹ ROSAS, A. (2006)

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ GUGLIANO, A. (2004)

os espaços de diálogo possíveis, o poder de deliberação pública corresponde exclusivamente ao poder do Estado¹⁵⁴.

A teoria Construtivista questiona “a separação convencional entre o público e o privado, para atribuir aos discursos e à linguagem um papel central na produção e na reprodução das relações sociais de poder e na construção da realidade”¹⁵⁵.

Quanto aos processos políticos, Rosas os descreve como “contingentes e construídos pelos indivíduos e grupos, cujo poder discursivo produz incessantemente fronteiras e domínios de discriminação e de inclusão”¹⁵⁶. Ao invés do diálogo e da argumentação formal, “os construtivistas valorizam a narrativa como uma característica dos conteúdos e dos estilos que é capaz de desafiar as relações de poder do dia-a-dia e do poder concentrado das instituições formais”¹⁵⁷. Essa valorização da narrativa, que legitima a linguagem do mundo da vida, tem o efeito de privilegiar o saber experiencial dos cidadãos comuns e contribuir para o seu empoderamento.

Rosas expõe a concepção de Shapiro identificando os dois eixos normativos essenciais da sua teoria democrática:

De um lado, consiste na releitura dos mecanismos formais schumpeterianos de controle do poder social, através da extensão do princípio oposicional a todas as esferas e fases das atividades humanas; e, por outro lado, na incorporação do bem substantivo mínimo de não dominação¹⁵⁸.

Ainda citando Shapiro, esclarece¹⁵⁹:

Dada a centralidade do poder nos sistemas políticos, a democracia é equacionada como sendo a melhor alternativa para a gestão desse poder, ao permitir minorar, se não erradicar, algumas das formas mais patentes de dominação ou de interferência, ilegítima, nos interesses básicos dos cidadãos. Esse objetivo é conseguido através da extensão dos mecanismos competitivos da oposição a todas as esferas das atividades humanas. O

¹⁵⁴ GUGLIANO, A. (2004)

¹⁵⁵ ROSAS, A. (2006)

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

princípio da expertise deve, pois, ser substituído pelo da *insiders wisdom*, segundo o qual serão os próprios afetados os mais motivados e habilitados a defender, por exemplo, pela via deliberativa, os seus interesses.

Assim, é possível observar que “o critério shapiriano central para o alinhamento da natureza dos processos comunicativos no espaço público deverá ser o da competição argumentativa, e não o do consenso contratualista, nos limites da defesa dos interesses básicos”¹⁶⁰.

Bobbio¹⁶¹ expõe os argumentos críticos à democracia representativa que dizem respeito à quebra das próprias promessas, não obstante o sufrágio universal, a formação de partidos de massa e o grau bastante alto de mobilização política. As promessas não cumpridas referem-se à participação ou participação coletiva ou generalizada, ainda que indireta, nas tomadas de decisões válidas para toda a comunidade; ao controle a partir de baixo, com base no princípio de que todo poder não controlado tende ao abuso; e à liberdade de dissenso.

Em “O Futuro da Democracia”¹⁶², Bobbio aponta as idéias de democracia participativa e deliberativa como alternativas à concepção mais realista (hegemônica), ao mesmo tempo em que as reconhece como teorias de caráter normativo ou como o ideal no qual um governo democrático deveria se inspirar.

É importante mencionar que as concepções alternativas (contra-hegemônicas) demandam a ampliação de mecanismos de publicidade e dos espaços de participação, discussão e deliberação, bem como percebem a oportunidade de inovação nos processos de decisão com a participação ampliada de diversos atores sociais.

¹⁶⁰ ROSAS, A. (2006).

¹⁶¹ BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? Discussão de uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

¹⁶² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma esfera das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

Bobbio visualiza a associação entre as estratégias representativa e participativa, a propósito da ocupação de novos espaços da política, declarando que:

(...) de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes¹⁶³.

Disto, emerge uma concepção de democracia que requer debates com participação substancial da sociedade civil, com respeito às regras mínimas de ação comunicativa, ainda que não demande igualdade substantiva entre os participantes e nem presuma o alcance do consenso¹⁶⁴. Cabe ressaltar que, neste modelo, as decisões serão precedidas de amplo debate público, embora elas sejam tomadas, em última instância, pelos eleitos no contexto de um sistema representativo.

A renovação da teoria democrática, segundo Boaventura¹⁶⁵, se fundamenta na articulação de mecanismos de democracia representativa e participativa, de modo que a participação política que não se restrinja ao ato de votar.

A despeito da complementaridade entre participação e representação são raras as formulações sobre as “novas funções políticas da representação assumidas por atores societários, que no melhor dos casos, é um momento posterior à participação, do qual ficam incumbidas instituições de agregação”¹⁶⁶.

¹⁶³ BOBBIO, N. (2002)

¹⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, L. (2005): “Os teóricos políticos não têm alternativa senão discutir a democracia participativa ou republicana em termos práticos e a democracia deliberativa em termos normativos. No entanto, a resistência a esta última permanece forte, especialmente entre os teóricos da escolha racional. Na medida em que professam um forte pessimismo acerca da possibilidade de ação coletiva, eles resistem a reconhecer a existência de um contingente significativo de cidadãos republicanos orientados para o interesse público e comprometidos a participar, ainda que de modo limitado, dos assuntos públicos”.

¹⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

¹⁶⁶ LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Democracia, Pluralização da Representação e sociedade civil*. Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

É indispensável frisar que a menção formal de ser democrático não garante que os cidadãos, de determinado país, sejam participantes, livres e iguais. O modelo representativo resolveu a questão da igualdade política dos cidadãos, mas não as desigualdades econômica, educacional e cultural. Estas crescentes desigualdades, que suscitam resignação no espírito dos cidadãos e estimulam o abandono da participação pública, constituem a maior ameaça à democracia.

Quanto à discussão da igualdade, deve-se fazer alusão às perspectivas da teoria da justiça e da teoria democrática em Rawls, cujas diferenças assim se resumem:

1- A teoria da justiça é eminentemente normativa, enquanto a teoria democrática, além de ser normativa (o que devem ser as instituições políticas), é também descritiva e explicativa (como as instituições democráticas funcionam);

2- No plano estritamente normativo, uma teoria geral da justiça tem de lidar com o problema da relação entre igualdade e desigualdade entre pessoas ou grupos de pessoas, determinando que igualdades são corretas (moralmente justificáveis) e que desigualdades são incorretas (moralmente injustificáveis); ou, inversamente, que desigualdades são justificáveis e igualdades são injustificáveis;

3- O problema da igualdade/desigualdade não é unidimensional. Ele aparece em diversos níveis: na dimensão da distribuição de recursos materiais, na dimensão da determinação dos crimes e das penas, na do acesso à educação e à saúde, na da participação política e assim por diante. Ademais, o reconhecimento da igualdade numa dimensão não implica o mesmo reconhecimento em outras dimensões.

É no exercício do poder político que a parte normativa da teoria democrática dialoga com a teoria da justiça. Este é o problema de quem pode participar e de como deve participar das decisões coletivas.

O critério de participação, em Rawls, é mais objetivo e diz respeito à noção de cooperação, ou seja, a idéia organizadora fundamental da justiça como equidade, dentro da qual outras idéias básicas estão ligadas sistematicamente, é a da sociedade como um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, de uma geração para outra ¹⁶⁷.

A perspectiva rawlsiana reconhece as diferenças entre os indivíduos na medida em que admite a discordância sobre os termos básicos da sua associação e,

¹⁶⁷ ARAÚJO, Cícero. *Legitimidade, Justiça e Democracia: O Novo Contratualismo de Rawls*. Lua Nova, n.º 57/2002, pp. 73-85

ao mesmo tempo, supõe que tais diferenças possam ser superadas no momento da discussão na posição original acerca de uma concepção de justiça.

Muito embora nas sociedades atuais tenha se disseminado um sentimento subjetivo de ineficácia, cinismo e falta de confiança no processo político, nos políticos e instituições democráticas, gerando distanciamento e alienação, observa-se, também, tendências de consolidação e ampliação democrática¹⁶⁸.

Na tendência de ampliação democrática, a vertente participativa apresenta oportunidades de superação das principais dificuldades das democracias convencionais, na medida em que insere processos, anteriormente restritos aos círculos governamental e parlamentar, na vida cotidiana dos cidadãos, contribuindo para a constituição de capital social¹⁶⁹ e fortalecendo a organização da sociedade¹⁷⁰.

O modelo participativo atende ao conjunto de requisitos centrais para a caracterização de uma democracia através da qual os cidadãos possuem garantidos seus direitos de elaborar, manifestar e defender as suas convicções, subordinados às normas e regulados pelo Estado.

Gugliano compara os modelos representativo liberal e participativo, enfatizando os procedimentos tendentes à valorização do papel dos cidadãos:

A grande inovação dos modelos participativos, quando confrontados com os elementos que caracterizam as democracias formais, está em que, enquanto no âmbito representativo liberal o processo democrático fica

¹⁶⁸ FUKYAMA, Francis. *The primacy of culture*. USA: Johns Hopkins University press, 1996, p. 320: “Movimento de criação e implementação da democracia em quatro etapas – a) ideológica: instantânea e faz revoluções; b) institucional: médio prazo, requer imaginação e consenso; c) mobilização da sociedade civil: mais complexa, diante de um déficit da participação da sociedade civil; d) cultural: cultura mais democrática, mais difícil e mais a longo prazo, mas a única capaz de assegurar estabelecimento de capital de legitimidade que detém, maximizados em favor da democracia – apoio, financiamento e desenvolvimento de programas e projetos específicos em torno da própria democracia; ultrapassar quaisquer fronteiras (culturais, étnicas, geográficas, religiosas, econômicas, etc.); solidariedade humana”.

¹⁶⁹ Um dos possíveis entendimentos do que seja capital social se expressa na formação de um conjunto de requisitos cívicos - cidadania, solidariedade, sentido público, coletivismo, etc.

¹⁷⁰ AVRITZER, L. (2000): “Um conjunto de experiências administrativas (Boaventura, Abers, Avritzer, Fung) tem colocado em xeque os principais elementos de uma concepção decisionística de deliberação, em particular a idéia defendida a partir de Weber de que as formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos”.

restringido aos procedimentos, às normas do jogo democrático; na perspectiva participativa os procedimentos eleitorais são enriquecidos pela ênfase em, pelo menos, três dimensões. A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. Rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração, a idéia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a idéia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular. A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados¹⁷¹.

E conclui sobre o avanço do modelo de deliberação e controle exercido conjuntamente pelos cidadãos e Estado em relação ao modelo discursivo de Habermas¹⁷²:

A proposição de um modelo democrático participativo no qual os cidadãos deliberam e controlam as políticas públicas conjuntamente com o Estado, significa um aperfeiçoamento do modelo democrático discursivo proposto por Habermas na medida em que os canais comunicativos, representados nos diferentes tipos de fóruns de participação popular, desembocam num aprimoramento dos processos de decisão públicos e, conseqüentemente, fortalecem os cimentos de novas bases para a legitimação das ações do Estado¹⁷³.

No modelo das democracias participativas que privilegiam a deliberação e controle através da ação conjunta de Estado e cidadãos é possível identificar elementos indispensáveis à formação e consolidação, tais como:

A existência de disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado; a criação de espaços de comunicação que articulem representantes da

¹⁷¹ GUGLIANO, A. (2004)

¹⁷² AVRITZER, L. (2000). Avritzer analisa o modelo habermasiano expondo: "No livro 'Entre fatos e normas' trabalha a questão da relação entre esfera pública e arranjos administrativos. Seu pressuposto é de que 'nos limites da esfera pública ou ao menos de uma esfera pública liberal, os atores podem adquirir somente influência, mas não podem adquirir poder político. A influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que ela passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação'. A formulação habermasiana exclui, portanto, a possibilidade de arranjos deliberativos ao nível público. No entanto, Habermas comete um equívoco: ele se desobriga de pensar os elementos institucionais e/ou decisórios do conceito de deliberação argumentativa e, com isso, deixa de dar formato institucional à democracia deliberativa."

¹⁷³ GUGLIANO, A. (2004)

esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais; a constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos; o encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos¹⁷⁴.

Sob esta perspectiva, a democracia não pode ficar restrita ao Estado, reconhecendo-se necessária a democratização da esfera não-estatal, uma vez que “apenas com a convergência entre diferentes arenas de democratização será possível construir um espaço público de deliberação democrática”¹⁷⁵. Neste sentido, a democracia poderá ser entendida como um modelo vai que além do regime político, envolvendo o Estado, a sociedade e os seus subsistemas, pretendendo a valorização das condições societárias. No referido contexto, abre-se espaço para os movimentos sociais e da sociedade civil, organizados diversamente do sistema político e relacionados com a democratização da sociedade¹⁷⁶.

Avritzer menciona o papel dos movimentos sociais no caso brasileiro¹⁷⁷:

No caso do Brasil deve-se acrescentar a perspectiva dos movimentos sociais interativos que surgem no nível local e questionam as relações Estado-sociedade, rearticulando a cidadania e questionando a democracia enquanto incorporação da cidadania a um sistema político institucionalmente democratizado. A teoria habermasiana liga o processo de democratização à transformação da sociedade em um local de produção de poder. Conseqüentemente, seu parâmetro para a democratização é a capacidade da sociedade de se constituir em arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo. É na renovação dos atores sociais e das práticas sociais, isto é, no nível societário, que residiria a capacidade de instauração de um sistema democrático.

Para Avritzer o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade, que, no caso brasileiro, seriam os conselhos e o orçamento participativo; e, no caso dos EUA, os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais¹⁷⁸.

¹⁷⁴ GUGLIANO, A. (2004)

¹⁷⁵ Neste sentido, vide: SANTOS, B. (2003).

¹⁷⁶ AVRITZER, L. (1995)

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ AVRITZER, L. (2000)

Estes fóruns partilham três características centrais¹⁷⁹ que permitem a argumentação deliberativa: a) cessão de espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação¹⁸⁰; b) a informação relevante para uma deliberação de governo é tornada pública ou socializada¹⁸¹; c) a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados.

A prática da teoria deliberativo-participativa da democracia procura incentivar formas de socialização da informação e de experimentação que permitam conciliar as diferenças em novos arranjos administrativos, bem como apresentem projetos plausíveis de co-gestão do Estado envolvendo políticos profissionais e cidadãos. Assim, neste contexto, ao lado do Estado, sociedade civil e terceiro setor adquirem status de agentes privilegiados.

É importante salientar que sociedade civil e participação aparecem como elementos-chave em diferentes propostas de reforma da democracia como a da “*social accountability*”, cujos requisitos são o do aprofundamento da democracia, da transparência e controle social das instituições políticas; da “*empowered participation*”, a qual prevê o fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública; e, ainda, nas discussões acerca das práticas de democracia deliberativa e participativa¹⁸².

Ao analisar as parcerias entre Estado e Sociedade Civil, o presente trabalho pretende realizar o exame à luz da conceituação de sociedade civil de Sorj¹⁸³ que destaca seu papel na representação dos cidadãos, na construção de valores

¹⁷⁹ AVRITZER, L. (2000)

¹⁸⁰ É importante mencionar a advertência de Avritzer: “Apesar de participação e deliberação não serem sinônimos parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação”.

¹⁸¹ Para a tomada de decisões, em primeiro lugar, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos; em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, uma vez que as informações e soluções mais adequadas necessitam ser construídas coletivamente.

¹⁸² LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2006)

¹⁸³ Vide itens 2.1.1 e 2.1.2 desta dissertação.

coletivos e nos mecanismos de participação disponíveis para influenciar o destino da sociedade.

Ainda é conveniente mencionar que são compartilhadas as conclusões de Boaventura e Avritzer no sentido de que a democracia não deve ficar restrita ao Estado, devendo ser democratizada também a esfera não-estatal, e que a democracia deliberativa deve ser exercitada em fóruns entre Estado e sociedade.

3. Organizações Sociais e Contrato de Gestão

3.1. Organizações Sociais

3.1.1. Conceito, natureza jurídica

Inseridas no contexto do terceiro setor, as “Organizações Sociais constituem um modelo de organização pública não-estatal destinada a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica”¹⁸⁴.

Apresentada como uma esfera intermediária entre Estado e sociedade, a esfera pública não-estatal é identificada como oportunidade de organização dos recursos de ambos, com intuito de atender às necessidades e demandas populares. Neste sentido, a qualificação das organizações sociais torna possível a execução e provimento de políticas e serviços sociais por estas instituições, operando nas áreas em que o mercado e o Estado deixaram de atuar e maximizando os resultados e soluções proporcionados pela atuação exclusiva do Estado ou do mercado¹⁸⁵.

Vários são os conceitos de organizações sociais. Dentre tantos, optou-se pela definição de Maria Coeli Simões Pires:

Organização Social é a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída como fundação ou associação civil, e qualificada na forma da lei, pelo Poder Público, para executar serviços públicos não exclusivos ou de caráter competitivo nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, em sistema de parceria nos termos do contrato de gestão, de natureza administrativa¹⁸⁶.

¹⁸⁴ In Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.2).

¹⁸⁵ GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; ANTICO, Cláudia; CAMPOS Luiz Cláudio Marques; MILAN, Luís Fernando (org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: FUNDAP: Secretaria da Gestão Pública, 2009.

¹⁸⁶ Apud COPOLA, Gina. *Desestatização e Terceirização*. São Paulo: Editora NDJ, 2006.

Consideradas um dos frutos da Reforma Administrativa do Estado, as organizações sociais possuem traços fortes do neoliberalismo, na medida em que recorrem aos preceitos de desestatização, privatização e desregulamentação visando reduzir sensivelmente a participação do Estado na atividade econômica e, notadamente, na prestação de serviços públicos. A redefinição das atividades do Estado realizou-se pressupondo melhoria da capacidade estatal no atendimento das necessidades sociais e sendo sustentadas por argumentos de natureza política, econômica e jurídica.

Sob este enfoque, as organizações sociais poderiam ser vistas como um instrumento de gestão dos serviços sociais e assistenciais, alheio ao esquema burocrático estatal e implementado diretamente pela comunidade, embora seja apoiado direta e permanentemente pelo Estado.

Daí se extrai que o conceito de parceria na administração pública está associado à idéia de colaboração mútua em torno de objetivos comuns e atividades de interesse público. Desta forma, as organizações sociais não se prestam tão-somente a absorver competências, patrimônio e servidores de entes públicos extintos, mas podem, também, exercer atividades socialmente relevantes, de competência não exclusiva do Poder Público, incentivadas por ele mediante o repasse dos recursos previstos no contrato de gestão.

Enquanto pessoa jurídica de direito privado, a candidata a organização social submete-se, no que tange à sua constituição, ao regime jurídico privado, estruturado em torno dos princípios da autonomia privada e da igualdade das partes. Não é qualquer pessoa jurídica de direito privado que pode ser reconhecida como organização social, mas tão-somente aquelas cujos estatutos sociais não prevejam

fins lucrativos. Na atual estrutura do Código Civil brasileiro somente as associações civis e as fundações podem qualificar-se.

Deve, ainda, perseguir objetivos qualificados de natureza social, que são definidos como aqueles cuja consecução não ocorre no interesse exclusivo ou principal dos membros da pessoa jurídica, mas no interesse comum de toda a coletividade ou, ao menos, no interesse comum de parte considerável desta. Trata-se de utilidades e comodidades materialmente fruíveis e que são considerados relevantes para a sociedade e, quando prestadas pelo Estado, são classificadas de serviços públicos não-privativos do Estado (executados sob o regime jurídico público).

Dentre os possíveis benefícios das parcerias entre o Estado e as entidades públicas não-estatais qualificadas como Organizações Sociais, destacam-se:

- ✓ Dar nova abordagem aos serviços públicos sociais na perspectiva de melhores resultados;
- ✓ Transferir para o setor público não-estatal os serviços não exclusivos executados no âmbito estatal;
- ✓ Lograr maior autonomia e flexibilidade em modelo de administração gerencial na prestação de serviços;
- ✓ Viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance;
- ✓ Enfatizar o cidadão-usuário como destinatário da prestação e agente de controle;
- ✓ Fortalecer práticas e mecanismos que privilegiem a participação da sociedade na formulação e avaliação do desempenho das Organizações Sociais;
- ✓ Estimular o controle social da prestação de serviços públicos;
- ✓ Estabelecer maior parceria, baseada em resultados pactuados mediante contrato de gestão, entre o Estado e a sociedade;
- ✓ Aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços;
- ✓ Reduzir a dimensão do Estado enquanto máquina administrativa;
- ✓ Racionalizar os custos e otimizar os resultados;
- ✓ Ampliar a responsabilidade dos dirigentes e da própria sociedade na gestão da instituição;
- ✓ Favorecer o financiamento por meio de compra de serviços e doações por parte da sociedade;
- ✓ Tornar o terceiro setor competitivo;
- ✓ Estabelecer gestão de recursos públicos compartilhada com a sociedade civil¹⁸⁷.

¹⁸⁷ PIRES, Maria Coeli Simões. *Reforma do Estado e Organizações Sociais*. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/textos/0904_29_reformaEstado_MariaCoeli.pdf. Acesso em: 25/09/10.

3.1.2. Legislação e áreas de atuação

No âmbito federal, a Lei n.º 9.637/98 trata da disciplina jurídica destas organizações e traz as diretrizes para a qualificação destas entidades: a ênfase no atendimento do cidadão-cliente, nos resultados qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e no controle social¹⁸⁸ das ações de forma transparente.

O artigo 1º do referido diploma legal oferece um conceito de organizações sociais, merecendo destaque alguns aspectos que permitem delinear os contornos desse modelo, diferenciando-o dos demais.

Primeiramente, enuncia que essas organizações são pessoas jurídicas de direito privado, ou seja, sociedades civis que a partir de sua criação detêm personalidade jurídica própria e absoluta individualidade, e são regidas pelas regras e princípios de direito privado, e, portanto, elas estão fora da Administração Pública. As organizações sociais não constituem uma nova pessoa jurídica.

Em seguida, declara que devem ser entidades sem fins lucrativos, isto é, não possuem nenhum objetivo mercantil, não visando à obtenção de lucro em suas atividades. Em razão disto somente podem tomar as formas de associações ou fundações.

Tem finalidade não-lucrativa a pessoa jurídica cujos sócios ou associados não recebem, sob pretexto algum, lucros distribuídos pela pessoa jurídica. Este requisito não impede, contudo, que a organização social obtenha lucro com suas atividades, mas exige que este não seja distribuído a seus sócios ou associados e sim

¹⁸⁸ O controle social deve ser entendido como a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

reinvestido no desenvolvimento de seus objetivos sociais. Da mesma forma, não implica em gratuidade na prestação dos serviços.

E completa proclamando que as entidades que poderão ser qualificadas desenvolvem suas atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Para se habilitarem, as entidades terão que comprovar, segundo o artigo 2º da referida norma, estarem seus atos constitutivos dispondo sobre: a natureza social de seus objetivos e sua finalidade não lucrativa; a existência de um Conselho de Administração, como órgão de deliberação superior, com participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, e uma diretoria como órgão de direção, com composição e atribuições próprias; a obrigatoriedade de publicação anual no Diário Oficial da União (D.O.U) dos relatórios financeiros e dos relatórios de execução do contrato de gestão; a proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese. Terão, ainda, que prever em seus atos constitutivos que, em caso de extinção ou desqualificação, o patrimônio, os legados ou doações que lhe forem destinados, bem como os excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, serão incorporados a outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados e do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados.

E, por fim, só serão qualificadas como Organizações Sociais se forem aprovadas quanto aos critérios de conveniência e oportunidade pelo Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado¹⁸⁹ e pelo Ministro ou titular

¹⁸⁹ A lei faz menção ao extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Atualmente a competência é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

de órgão superior ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social. Vale ressaltar que o ato de qualificação¹⁹⁰ das Organizações Sociais se inclui na categoria de ato não-vinculado¹⁹¹ do Poder Público, ou seja, pertencendo aos atos relativos ao poder discricionário¹⁹² da Administração Pública.

Ora, embora sejam definidos critérios para que uma entidade pleiteie sua qualificação como organização social, não há na lei a mesma rigidez de regras objetivas que orientem a decisão da autoridade pública quanto à aprovação da entidade como organização social, mas apenas uma referência à conveniência e oportunidade para ser assim reconhecida.

Diante disto, verifica-se que a qualificação de uma entidade como organização social permite alto grau de discricionariedade, especialmente por não prever a consulta a algum órgão colegiado ou conselho de representantes da

¹⁹⁰ ROCHA, S. (2003), p. 100-101: “Esse ato administrativo de aprovação classifica-se em: a) quanto à natureza da atividade, como ato da administração ativa, pois objetiva criar ou produzir uma utilidade pública, constituindo situações jurídicas; b) quanto à estrutura do ato, como ato administrativo concreto, na medida em que ele se esgotará numa única aplicação; c) quanto ao destinatário do ato, como ato administrativo individual, pois tem por destinatário sujeito determinado; d) quanto ao grau de liberdade da administração em sua prática, como ato praticado no exercício de competência discricionária, pois a Administração, ao praticá-lo, dispõe de certa margem de liberdade para decidir; e) quanto aos efeitos, como ato constitutivo, pois faz nascer uma situação jurídica; f) quanto aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados, como ato ampliativo, pois aumenta a esfera de ação jurídica do destinatário; g) quanto à situação de terceiros, como ato externo; h) quanto à composição da vontade produtora do ato, como ato complexo, o que resulta da conjugação de órgãos diferentes, pois a aprovação da qualificação como organização social depende da concordância de dois ministros ou de titulares de órgão supervisor; i) quanto à formação do ato, como ato unilateral, formado pela declaração jurídica de uma só parte”.

¹⁹¹ O ato é vinculado, quando a lei estabelece que, perante certas condições, a Administração deve agir de tal forma, sem liberdade de escolha. No ato vinculado, todos os elementos vêm estabelecidos previamente em lei. Assim, ocorrendo uma situação descrita lei apta a conferir um direito ou interesse, a autoridade competente deve emitir um ato, garantindo ao beneficiário o gozo ou exercício de uma faculdade. Nessas hipóteses, verificando-se a reunião dos requisitos legais por quem de direito, tais atos devem ser praticados.

¹⁹² Nos atos discricionários, a lei concede à Administração a possibilidade de agir com base juízos de conveniência e de oportunidade, acerca da própria emissão do ato ou de seu conteúdo. Discricionariedade nunca é total, alguns aspectos são sempre vinculados à lei (sujeito, finalidade, forma). Na prática, pode-se dizer que a discricionariedade existe, em regra, no âmbito do motivo e do objeto do ato; excepcionalmente, pode existir na forma do ato; porém, nunca é possível encontrá-la na competência e na finalidade. É importante lembrar que discricionariedade é diferente de arbítrio. Este ato é ilegítimo e inválido; o ato discricionário está dentro dos limites da lei, é liberdade de ação administrativa. Nesse contexto, recebe o nome de mérito administrativo o poder conferido pela lei ao administrador para que ele, nos atos discricionários, decida sobre a oportunidade e conveniência de sua prática.

sociedade civil. Cabe a advertência de que, em áreas tão sensíveis e carentes da sociedade, a liberdade de decisão concedida para prática deste ato pode, de alguma maneira, facilitar práticas de favorecimento, de submissão do interesse público a interesses pessoais e de discriminações.

Lúcia Valle Figueiredo¹⁹³ critica a discricionariedade concedida ao administrador pela referida lei:

Nesse passo, deu-se autêntico 'cheque em branco' ao Executivo, por meio de seus ministros, irrompendo-se contra a isonomia, facilitando-se toda a espécie de corrupção e protecionismo administrativo. Voltou-se, sem dúvida, ao tempo em que a vontade do Executivo prevalecia sempre. Ora, haver 'conveniência e oportunidade de sua qualificação' é atribuição de competência sem qualquer espécie de parâmetro, de standard ou de limite. Em outro falar, é falta de discriminação compatível na própria lei. É o desrespeito ao princípio da igualdade na lei, do devido processo legal substantivo, que foi e é tão importante para o controle das agências no Direito Americano.

A maior dificuldade que se antevê em relação à opção do legislador é a de controlar efetivamente o exercício da competência discricionária conferida à Administração e impedir que esta competência discricionária venha a tornar-se uma fonte de desvio de poder. O desvio de poder consiste no exercício da competência discricionária para fins distintos daqueles fixados pelo ordenamento jurídico. Para que ocorra "desvio de poder não é necessário que o fim perseguido seja um fim privado, um interesse particular do agente; basta que dito fim, embora público, seja diferente do previsto e fixado pela norma que atribua o poder"¹⁹⁴. A finalidade vincula permanentemente a conduta administrativa; e se a lei permite discricionariedade no tocante à escolha dos motivos ou à determinação do objeto, o mesmo não ocorre em relação ao fim.

A qualificação como Organização Social possibilita, à entidade, o recebimento de recursos financeiros e a administração de bens, equipamentos e pessoal do

¹⁹³ *Curso de Direito Administrativo*, 5ª edição, p. 148.

¹⁹⁴ ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, p. 402

Estado. De outro lado, assume, no contrato de gestão, obrigações relativas a metas de desempenho que pretendem assegurar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público¹⁹⁵.

O Estado da Bahia foi, por meio da Lei n.º 7.027/97, um dos precursores na regulação do modelo de parceria com as organizações sociais e, no âmbito do Distrito Federal, as leis n.ºs 2.415/99 e 2.523/00 dispõem sobre a matéria.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar n.º 846/98 trata da qualificação de organizações sociais em âmbito estadual, delimitando as áreas de atuação àquelas voltadas à saúde e cultura. Foi promulgada em setembro de 2009 a Lei Complementar n.º 1.095/09 que alterou dispositivos da Lei Complementar n.º 846/98, especialmente no que diz respeito às atividades fomentadas nas quais foram incluídas às relativas ao esporte e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

As áreas de atuação constituem a primeira diferenciação que se pode fazer entre as organizações sociais qualificadas em âmbito federal e aquelas no âmbito estadual paulista. Enquanto a lei federal trata da possibilidade de qualificar entidades cujas atividades envolvem ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, a legislação paulista prevê a qualificação apenas de entidades cujas ações estejam voltadas à cultura, saúde e, com edição da Lei Complementar n.º 1.095/09, o esporte e o atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

Outra importante distinção entre as legislações em comento diz respeito à participação do Poder Público nos Conselhos de Administração destas organizações.

¹⁹⁵ PAES, J. (2006), p. 577-578.

A Lei Federal (art. 3º) prevê que o Conselho de Administração, órgão de deliberação superior das entidades que optarem por ser qualificadas como Organização Social, deverá ter uma composição em percentuais, que poderão variar, de membros natos representantes do Poder Público (20 a 40%), de membros natos representantes de entidades da sociedade civil (20 a 30%), os quais deverão corresponder sempre a mais de 50% do Conselho, de até 10% de membros eleitos entre os associados, de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho (10 a 30%), e de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida no estatuto (até 10%).

Uma análise favorável deste dispositivo se sustentaria no argumento de que a participação dos diversos segmentos representativos da sociedade civil nos órgãos deliberativos das organizações sociais poderia tornar mais fácil e direto o controle social. Todavia, a composição deste órgão é nitidamente majoritária de membros representantes do Poder Público, o que levou o Promotor de Justiça e Curador de Fundações em São Paulo, Dr. Carlos Francisco Bandeira Lins, a qualificá-las de *“organizações a serviço do governante”*¹⁹⁶.

Por outro lado, a legislação paulista não previu a participação de membros do Poder Público nos Conselhos de Administração dessas organizações.

A Lei Estadual Paulista prevê, expressamente, a submissão das entidades qualificadas ao controle externo da administração, por meio do Tribunal de Contas, e do controle interno do Poder Executivo.

No que tange à fiscalização da execução do contrato de gestão, ambas as legislações tratam da competência do órgão ou ente da respectiva área de atuação fomentada. Da mesma forma, há previsão da criação de uma comissão de avaliação

¹⁹⁶ Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, 13.11.97, intitulado “Organizações sociais e Governo”.

no âmbito desse órgão com intuito de analisar os resultados atingidos pela execução desse contrato, e as conclusões da comissão deverão ser encaminhadas à autoridade, aos órgãos de controle externo e interno. A lei estadual prevê que as comissões de avaliação da execução dos contratos de gestão com organizações sociais da saúde deverão ser compostas por dois membros do Conselho Estadual de Saúde e dois membros da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa.

É importante ressaltar que a fiscalização da execução do contrato de gestão fica a cargo do mesmo órgão governamental que qualificou a entidade como organização social e a contratou. De acordo com a lei em questão, somente se provocados pelo órgão executivo que desempenha a função de fiscalizador e de parte no contrato, os Órgãos de Controle Interno, Tribunais de Contas e Ministério Público poderiam agir, inibindo, assim, as possíveis ações fiscalizatórias de iniciativa autônoma.

3.1.2.1 Na Esfera Federal

A despeito das críticas e de todas as dificuldades na implantação desse novo modelo, verifica-se uma tendência à sua adoção em todas as esferas de governo. Na esfera federal existem, atualmente, cinco contratos de gestão com organizações sociais, todos no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT: Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e

Aplicada – IMPA; Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – ARNP e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE¹⁹⁷.

O Ministério da Saúde exarou a Portaria n.º 358/2006 que, dentre outros assuntos, trata da possibilidade de celebração de contratos de gestão, em caráter de complementaridade, com organizações sociais.

3.1.2.2 Na Esfera Estadual - São Paulo

No Estado de São Paulo, as organizações sociais atuam nas áreas de cultura e saúde. Segundo dados do Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor (CPATES)¹⁹⁸ da Secretaria da Fazenda estão elencadas: dezessete organizações qualificadas pela Secretaria da Cultura – Fundação OSESP, Associação Amigos do Centro de Estudos Musicais Tom Jobim, Associação Amigos da Pinacoteca, Associação Amigos do Conservatório de Tatuí, Associação Amigos do Memorial do Imigrante, Associação dos Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo, Catavento Cultural e Educacional, Associação dos Amigos do Paço das Artes Francisco Matarazzo Sobrinho, Associação Amigos do Projeto Guri, Associação Amigos das Oficinas Culturais do Estado de São Paulo – ASSAOC, Associação Santa Marcelina, Associação Paulista dos Amigos da Arte, Abaçai Cultura e Arte, A Casa – Museu de Artes e Artefatos Brasileiros, Associação dos Amigos da Casa das Rosas, da Língua e da Literatura – POIESIS, Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari e Instituto da Arte do Futebol Brasileiro.

¹⁹⁷ Informações em outubro/2.008

¹⁹⁸ CPATES – Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor, disponível no endereço eletrônico: <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates>.

Segundo publicação de responsabilidade da Secretaria da Saúde¹⁹⁹, há quatorze Organizações Sociais de Saúde qualificadas: – Ass. Ben. Casa de Saúde Santa Marcelina, Ass. Congregação de Santa Catarina, Serviço Social da Indústria da Construção Civil (SECONCI), Fund. Fac. de Medicina, Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, Irmandade Santa Casa Misericórdia, Fundação ABC, Sanatorinhos – Ação Com. Saúde, Consórcio Intermunicipal de Saúde (Consaúde), Sociedade Assistencial Bandeirantes, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – UNESP, UNICAMP, Associação Lar São Francisco de Assis e FMUSP de Ribeirão Preto. Após dez anos da atuação das Organizações Sociais de Saúde, a Secretaria Estadual de Saúde divulga que vinte e um hospitais, três ambulatórios, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas são administrados por esta forma de gerenciamento. Sobre a questão da qualidade dos serviços informa que o Ministério da Saúde concede certificados de qualidade a hospitais públicos e privados de todo o país que comprovam a excelência dos serviços prestados à população, por meio da Organização Nacional de Acreditação. Dos doze hospitais estaduais paulistas que possuem o selo, onze são gerenciados por organizações sociais, dos quais três possuem o nível máximo de certificação e estão entre os três melhores do Brasil.

A partir da edição da Lei Complementar nº 1.095/09 poderão ser qualificadas entidades para atuarem também nas áreas voltadas ao esporte e ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas portadoras de deficiências.

¹⁹⁹ Revista Saúde São Paulo. Ano 4. Número 10, Julho de 2008 – pág. 20/25

3.1.2.3 Na Esfera Municipal - São Paulo

No município de São Paulo, as Organizações Sociais são qualificadas nos termos da Lei n.º 14.132/06, apenas na área da saúde e desde que comprovem sua atuação há pelo menos cinco anos nessa área. Uma Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) avaliará o desempenho da execução dos contratos através da análise de informações contidas em relatórios mensais de produção e o cumprimento das metas e prazos acordados. Os repasses de recursos dependerão do atendimento das exigências previstas. Os convênios também estarão sujeitos ao acompanhamento por parte da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão, formado pela Secretaria da Saúde, representante do Poder Executivo, da Câmara Municipal e da Sociedade Civil. Outras instâncias, como os Conselhos de Saúde, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas do Município (TCM) e o Ministério Público também acompanharão o trabalho.

De acordo com o sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo²⁰⁰, foram qualificadas as seguintes Organizações Sociais: Casa de Saúde Santa Marcelina (data do Despacho: 10/07/2006); Sanatorinhos Ação Comunitária de Saúde (data do Despacho: 10/07/2006); SECONCI – Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (data do Despacho: 10/07/2006); SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (data do Despacho: 10/07/2006); CEJAM – Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (data do Despacho: 10/07/2006); Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo (data do Despacho: 09/08/2006); Pró – Saúde – Associação Beneficente de Assistência Social e Saúde (data do Despacho: 11/08/2006); Congregação das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus

²⁰⁰ Acesso em 03/08/09: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/gestaopublica/0006>.

(data do Despacho: 09/08/2006); COLSAN – Associação Beneficente de Coleta de Sangue (data do Despacho: 09/08/2006); FIDI – Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem (data do Despacho: 19/09/2006); FUNDAÇÃO DO ABC – Mantenedora da Faculdade de Medicina do ABC, Hospital de Ensino, Hospital Municipal Universitário de São Bernardo do Campo, Hospital Estadual Mário Covas (data do Despacho: 22/11/2006); Associação Congregação de Santa Catarina (data do Despacho: 27/03/2007); Associação Saúde da Família - ASF (data do Despacho: 26/06/2007); Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro (data do Despacho: 10/08/2007); Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC (data do Despacho: 10/08/2007); Centro Oftalmológico Tadeu Cvintal (data do Despacho: 13/12/2007); Associação Comunitária Monte Azul (data do Despacho: 13/12/2007); Fundação Faculdade de Medicina – FMM (data do Despacho: 08/02/2008); Instituto Brasileiro de Controle do Câncer (data do Despacho: 08/05/2008); Sociedade Beneficente São Camilo (data do Despacho: 15/05/2008); Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês (data do Despacho: 10/07/2008); Instituto SAS (data do Despacho: 11/07/2008); Instituto de Atenção Básica e Avançada a Saúde – IABAS (data do Despacho: 02/08/2008); Instituto Social Esporte e Educação (data do Despacho: 25/11/2008).

Estão, atualmente, em vigor, os contratos de Gestão: nº 013/2008 - OSS Instituto de Responsabilidade Sírio Libanês - Hospital Municipal Infantil Menino Jesus; nº 012/2008 - OSS Fundação Faculdade de Medicina - MR Butantã/Jaguareé; nº 011/2008 - OSS Associação Congregação Santa Catarina - MR Socorro/Parelheiros; nº 010/2008 - OSS Casa de Saúde Santa Marcelina - MR Itaim Paulista; nº 009/2008 - Território Penha - Ermelino Matarazzo - AMA Jardim Popular; nº 008/2008 – OSS Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo –

Microrregião Jaçanã - Tremembé; nº 007/2008 – OSS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – Território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus; nº 006/2008 – OSS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – Microrregião Vila Maria/Vila Guilherme; nº 005/2008 – OSS Associação Congregação de Santa Catarina - Microrregião Cidade Ademar; nºs 003 e 004/2008 – OSS Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. Amorim" - CEJAM - Hospital Municipal M'Boi Mirim e AMA Especialidade São Luiz; nºs 001 e 002/2007 - OSS Casa de Saúde Santa Marcelina - MR Cidade Tiradentes – Guaianases e Hospital Municipal Cidade Tiradentes.

3.1.3 Parceria e Fomento com a Sociedade Civil ou Flexibilização do Regime Administrativo?

As críticas ao modelo da publicização e da parceria com as organizações sociais, expostas principalmente por Maria Sylvia e Celso Antônio Bandeira de Mello, afirmam que, concebidas a partir do paradigma britânico, caracterizam-se como um mecanismo de fraude à Constituição. Às entidades prestadoras de serviços públicos confere-se maior grau de flexibilidade na gestão de recursos humanos, materiais e orçamentários, o que possibilita a contratação de pessoal sem concurso público, a realização de compras sem licitação e a administração dos recursos públicos sem a obediência aos limites da lei orçamentária.

Além disso, é passível de questionamento a transformação das entidades estatais em organizações sociais ao invés de incentivar as entidades já existentes. Esta postura denota manipulação de formas jurídicas e conceitos, que visa descaracterizar o Estado enquanto responsável pela prestação de serviços públicos

essenciais, subvertendo a relação de cidadania, transformando-a em relação de consumo, o que, nem mesmo o argumento de que se trata de instrumento de melhoria de gestão e meio de estímulo à ação de dirigentes públicos, consegue ocultar.

A intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público se patenteia, principalmente, no ato de absorção, pela Organização Social, de atividade exercida por ente estatal, com utilização de recursos e servidores públicos, para continuarem a realizar o que antes faziam, porém sob outra natureza. Normalmente, elas são criadas com o intuito único de se habilitarem e sua fonte de sustentação/manutenção são os recursos oriundos do contrato de gestão com o poder público²⁰¹.

Outra circunstância, que corrobora esta interpretação, prende-se ao fato da escolha da entidade, a ser qualificada como organização social, realizar-se sob critérios inteiramente discricionários por parte do poder público. Se a intenção era verdadeiramente a formação de parceria com a sociedade civil para a realização da atividade estatal não exclusiva e a extinção do órgão público, a escolha da entidade privada não poderia prescindir de licitação ou de outro procedimento adequado para assegurar a isonomia entre os possíveis interessados²⁰².

Ao lado da discussão da inconstitucionalidade da hipótese de escolha da Organização Social por dispensa de licitação, outros pontos pertinentes podem ser questionados.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que o Poder Público não pode transferir totalmente, para a iniciativa privada, atribuições que lhe competem. Os arts. 196, 205, 215, 216, §§ 1º e 2º, e 218, § 1º, impõem ao Estado o dever de zelar,

²⁰¹ DI PIETRO, M. (2006), p. 269.

²⁰² Ver adiante o conteúdo do item “3.2.3. Licitação: dispensa e a questão da inconstitucionalidade”.

preponderantemente, pelos direitos à educação, saúde e cultura, competindo à iniciativa privada o exercício complementar das atividades arroladas nos artigos constitucionais citados. A complementaridade na execução da iniciativa privada destas atividades implica sua realização com bens, recursos e pessoal dos próprios particulares. Não obstante, o Estado, diante da relevância do interesse público, pode incentivar e fomentar as atividades e as entidades, sem, contudo, substituir a iniciativa destas instituições. É conveniente reiterar que muitas destas organizações sobrevivem apenas com os recursos orçamentários repassados e são fruto da desconstituição de órgãos estatais, o que reforça ainda mais a posição de que não se trata de uma verdadeira parceria, mas de uma tentativa de burlar o regime jurídico a que estão submetidos os entes governamentais.

Para que a organização social se enquadrasse adequadamente nos princípios constitucionais que regem a gestão do patrimônio público e que existem para proteger este patrimônio, seria necessário, no mínimo²⁰³:

- a) Exigência de licitação para escolha da entidade;
- b) Comprovação de que a entidade já existe, tem sede própria, patrimônio, capital, entre outros requisitos exigidos para que uma pessoa jurídica se constitua validamente;
- c) Demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar o patrimônio público;
- d) Submissão aos princípios da licitação;
- e) Imposição de limitações salariais quando dependam de recursos orçamentários do Estado para pagar seus empregados;
- f) Prestação de garantia tal como exigida nos contratos administrativos em geral, exigência essa mais aguda na organização social, pelo fato dela administrar patrimônio público.

Maria Sylvia Z. Di Pietro ainda alerta sobre a aplicação de institutos do direito estrangeiro:

No direito brasileiro, especialmente, não se pode perder de vista que é preciso tomar cuidado com a transposição pura e simples de institutos utilizados no direito estrangeiro. Fala-se muito na evolução do direito administrativo, no surgimento de novos institutos, na flexibilidade de seu regime jurídico. No direito francês, por exemplo, os autores que cuidam da matéria de contrato mencionam o aparecimento de novos tipos de contratos

²⁰³ DI PIETRO, M. (2006), p. 270.

administrativos que se colocariam como modalidades diversificadas de concessão; no direito italiano, fala-se na atipicidade dos institutos do direito administrativo, parecendo que aos poucos se vai superando a idéia de que os atos e contratos administrativos devem corresponder a fórmulas previstas e delineadas pelo direito positivo. Não se pode esquecer, no entanto, que o Brasil não tem uma jurisdição administrativa, como a francesa e a italiana, com função criadora do direito. Especialmente na França, grande parte dos institutos do direito administrativo tira sua força de decisões judiciais, que emprestam validade a instrumentos de ação utilizados pela Administração Pública, independentemente de previsão legal²⁰⁴.

Cabe lembrar que a aplicação de institutos estrangeiros ou a criação de novas figuras contratuais no direito administrativo pátrio deve se fundamentar no direito positivo, cuja origem repousa essencialmente na função legislativa do Estado.

Vale lembrar que:

O regime jurídico administrativo a que se submete a Administração Pública, se, de um lado, implica a outorga de prerrogativas e privilégios de que não dispõe o particular, por outro lado, impõe restrições a que o particular não se submete.

O excesso de formalismo, aliado à tradição brasileira de desprezo à legalidade, de nepotismo, de apadrinhamento, somada aos ideais do neoliberalismo, levaram à procura de mecanismos de fuga ao regime jurídico administrativo. Sob o pretexto de ineficiência da Administração Pública, procuram-se meios privados de atuação. O que se verifica é uma acentuada oposição entre os tecnocratas e os burocratas entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da administração, e o princípio da legalidade imposto pela CF e inerente ao Estado de Direito²⁰⁵.

Jésus Leguina Villa proclama a importância do princípio da legalidade, contrapondo-o ao princípio da eficiência:

O princípio da legalidade está acompanhado de uma constelação de direitos, valores e garantias constitucionais que a eficácia administrativa não pode desconhecer. A igualdade perante a lei, a liberdade de concorrência, a segurança jurídica e o controle efetivo dos gastos públicos condicionam ou limitam, em concreto, o alcance do próprio princípio da eficácia. Não se deve esquecer que o Direito Administrativo deve garantir simultaneamente os interesses gerais e os direitos e interesses individuais, não sendo razoável seu abandono em prol da sacralização de uma lógica eficiente, que não consegue ver na legalidade pública outra coisa senão insuportáveis obstáculos que devem ser eliminados a todo custo²⁰⁶.

²⁰⁴ DI PIETRO, M. (2006), p. 293.

²⁰⁵ Ibidem, p. 294.

²⁰⁶ VILLA, Jésus Leguina. *A Constituição espanhola e a fuga do direito administrativo*. Revista de direito administrativo aplicado, ano 2, n.º 6, set. 1995

Vale lembrar que flexibilização pura e simples pode ser tão perniciosa quanto os excessos da burocratização. Assim, a dispensa total de licitação é má para o governo e para as organizações da sociedade civil por oferecer oportunidades ao tráfico de influência, possibilitar a corrupção; é ruim para o contribuinte que é penalizado ao financiar os desvios que venham a acontecer²⁰⁷.

Saliente-se, ainda, que a maioria das organizações sociais existentes resultou da extinção de entidades públicas. Não se vislumbra, na hipótese de dispensa em exame, fomento ao terceiro setor, mas sim reforma do aparelho do Estado, executada pelo governo com tratamento privilegiado – permeável ao arbítrio e favoritismo – para entidades resultantes da extinção de entidades públicas²⁰⁸.

3.2. Contrato de gestão

3.2.1. Conceito e natureza jurídica

No direito brasileiro, adotou-se a denominação de Contratos de Gestão para designar acordos celebrados com entidades da Administração Indireta, mas também com entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado, mais especificamente as Organizações Sociais. Mais recentemente, a partir da EC n.º 19/98 que introduziu § 8º ao art. 37 da CF/88, contratos deste tipo poderão ser celebrados no âmbito da própria Administração Direta, entre dirigentes de órgãos integrantes da mesma pessoa jurídica.

²⁰⁷ BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe de. Coordenação: Luiz Carlos Meregé. *Manual de ONGs: Guia Prático de Orientação Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 134.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 138: “*Desta forma, faz muito sentido a demanda das entidades por normas que garantam a competição entre as entidades para a celebração de convênios com o poder público e a transparência na escolha das entidades que recebam recursos governamentais*”.

O Caderno “2” do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)²⁰⁹ conceitua o contrato de gestão como o “compromisso institucional, firmado entre o Estado, por intermédio de seus Ministérios, e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não-estatal, qualificada como Organização Social”.

Diógenes Gasparini²¹⁰ trata o contrato de gestão como

Um ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração Direta, indireta e entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar vários auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos.

O contrato de gestão é um “contrato de resultados, um instrumento de gestão que vincula órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas e entidades prestadoras de serviços públicos”²¹¹. Seu objetivo é a autonomia de gestão em troca do compromisso prévio com resultados.

A partir desses breves conceitos, verifica-se que o contrato de gestão se apresenta como instrumento de controle a ser utilizado pelo núcleo estratégico da Administração, apresentando os objetivos e metas a serem cumpridos. Nesta lógica, o contrato de gestão passa a disciplinar as relações entre o núcleo estratégico do Estado e os demais setores no sentido de coordenação, de cooperação, em função do aspecto contratualista, contrapondo-se ao momento anterior em que as relações eram de subordinação, visto que disciplinadas em lei.

Pode se inferir que o papel reservado ao contrato de gestão seja o de substituir o sistema de controle fundamentado nos princípios da legalidade e da

²⁰⁹ Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v.2).

²¹⁰ GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2002.

²¹¹ BARBOSA, M.; OLIVEIRA, C.(2004), p. 69.

supremacia do interesse público por aquele baseado na consensualidade, na cooperação, no qual as metas são negociadas e preestabelecidas pelas partes²¹².

Pode ser celebrado em duas situações distintas: entre integrantes do aparelho administrativo, isto é, entre a Administração e os respectivos órgãos; entre a Administração e as entidades não-governamentais.

Ora o contrato de gestão apresenta-se como instrumento de realização do princípio da eficiência, ora como um dos modos de exercício de controle da Administração Pública sobre seus atos: o contrato de gestão atribui maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao contratado, bem como lhe assegura a regularidade das transferências financeiras previstas em contrapartida da obrigação, que o contratado assume, de cumprir metas expressivas de maior eficiência.

No Brasil, os primeiros contratos desse tipo foram celebrados com a Cia. Vale do Rio Doce e Petrobrás com base no Decreto nº 137/91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais.

Fora do âmbito da Administração Indireta, os contratos de gestão estão previstos no direito positivo como forma de pacto a ser celebrado com instituições não-governamentais que receberem qualificação específica pelo poder público, com a finalidade de fomento.

Essas entidades estão incluídas no terceiro setor, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, com a denominação de instituições públicas não-estatais, entendidas como pública porque presta atividade de interesse público e não estatal porque não integra a Administração Pública²¹³. Há ainda aqueles que as chamam de entidades paraestatais para abranger as “pessoas privadas que colaboram com o Estado

²¹² ROCHA, S. (2003), p.38.

²¹³ BRESSER-PEREIRA, L. (1999a)

desempenhando atividade não lucrativa e às quais o Poder público dispensa especial proteção”²¹⁴.

De conformidade com o art. 5º da Lei n.º 9.637/98, entende-se por contrato de gestão

O instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria para fomento e execução das atividades de ensino, de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico, de proteção e de preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Assim, como instrumento formal da parceria entre o Estado e uma entidade qualificada como Organização Social, visa contribuir para o alcance dos objetivos das políticas públicas do órgão contratante e ao oferecimento de produtos e serviços de melhor qualidade aos beneficiários.

Em outras palavras, a função do contrato de gestão, vista sob a perspectiva do Poder Público contratante, é constituir-se em instrumento descentralizado e racionalizado de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, vinculando repasse de recursos ao alcance de finalidades públicas; por outro lado, no âmbito das organizações contratadas, ele se posiciona como um meio de gestão estratégica, direcionando a ação organizacional e os resultados da gestão aos cidadãos/clientes beneficiários das políticas públicas²¹⁵.

Na concepção de parceria Estado e Sociedade civil, o contrato de gestão constituiria instrumento de fomento e, portanto, meio de incentivo à iniciativa privada e não forma de descentralização. A intenção do Governo seria a de transferir para entidades qualificadas como organizações sociais atividades atualmente desempenhadas por órgãos públicos, a serem desempenhadas sob a natureza de atividade privada de interesse público, e fomentada pelo Estado mediante a

²¹⁴ DI PIETRO, M. (2006), p. 265.

²¹⁵ PAES, J. (2006), p. 581.

celebração do contrato de gestão. Para este fim, os contratos de gestão com as organizações sociais fixam metas a ser cumpridas pela entidade visando sempre à eficiência, concedem auxílios de diversos tipos e sujeitam as organizações a um controle de resultados.

Quanto à natureza deste contrato há quem entenda ser administrativa, embora haja posições divergentes que preferem posicioná-lo na condição de convênio, pois em tais ajustes inexistente contraposição de interesses entre os pactuantes²¹⁶.

Há, contudo, algumas diferenças, especialmente no que diz respeito ao regime jurídico aplicável a um e outro. Examinando as características de um e de outro instrumento, verifica-se que no contrato administrativo há certa estabilidade no vínculo, ainda que seja permitida a rescisão unilateral com a competente indenização; já no convênio há uma precariedade no vínculo, que admite rescisão unilateral por qualquer dos partícipes, sem o dever de indenizar. Quanto ao valor pago pela Administração, no contrato corresponde à contraprestação pelo cumprimento da obrigação da outra parte; no convênio, corresponde a um auxílio, incentivo, fomento à atividade considerada socialmente relevante, ficando o valor repassado vinculado ao objeto do convênio durante toda a sua execução.

A análise do regime jurídico do contrato de gestão assinala convergências tanto ao regime dos contratos administrativos como dos convênios, porém, com uma leve preponderância do regime do contrato²¹⁷.

Há que se considerar, ainda, que o contrato de gestão celebrado entre a Administração e a organização social submete-se ao regime de direito público e, em consequência disto, à determinação constante dos art. 37, caput e inciso XXI, da

²¹⁶ Vide ROCHA, S. (2003), p. 54.

²¹⁷ Ibidem, p. 55.

CF/88, e o art. 7º, da Lei n.º 9.637/98, que tratam da indispensável observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade na elaboração do contrato de gestão. Tal constatação, aliada à obrigatoriedade da aplicação dos princípios subjacentes da supremacia e indisponibilidade do interesse público, “torna insustentável o argumento de que o contrato de gestão pode ser classificado como contrato da Administração, submetido ao regime jurídico privado, com ressalvas, e não como contrato administrativo”²¹⁸.

A Lei do Estado da Bahia, em seu artigo 14, § 1º, definiu como pública a natureza do contrato de gestão, afastando qualquer dúvida a respeito.

3.2.2. *Cláusulas essenciais*

Neste contrato são pactuadas metas de desempenho a serem atingidas e os respectivos indicadores, obrigações, responsabilidades, recursos, condições, mecanismos de avaliação e penalidades.

O artigo 7º da Lei n.º 9.637/98 dispõe sobre os princípios e preceitos norteadores na elaboração do contrato de gestão, definindo suas cláusulas essenciais, deixando às autoridades a definição das demais cláusulas que entenderem necessárias.

A particularização do programa de trabalho proposto pela Organização Social, o estabelecimento de metas e os prazos de execução, têm como objetivo facilitar o controle pelo Estado do exato cumprimento do pactuado, bem como delimitar a responsabilidade da entidade.

²¹⁸ ROCHA, S. (2003), p. 121.

No que tange à possibilidade de pagamento pelos serviços, cabe mencionar que a lei não exige a gratuidade, mas exige que o montante da arrecadação seja aplicado na sua finalidade.

No que diz respeito ao requisito da universalidade pode restringir-se ao definido como 'universo restrito', desde que não haja discriminação. Isso quer dizer que não se exige que a Organização Social atenda a todos que a procurarem, podendo especializar-se no atendimento de determinado segmento da população. Contudo, entende-se necessária a exigência de um mínimo de generalidade na prestação dos serviços, uma vez que a Organização Social, ao prestá-los, substitui o Estado e, por esta razão deve observar, ainda que diminutamente, o regime jurídico administrativo, que, dentre outros, submete-se ao princípio da igualdade dos administrados em face da Administração e ao princípio da universalidade da ação administrativa.

A metodologia de avaliação e desempenho visa avaliar se os serviços prestados cumpriram satisfatoriamente os objetivos propostos, mediante a utilização de indicadores de qualidade e produtividade.

A estipulação de limites para despesa com remuneração e vantagens e estabelecimento de critérios para concedê-las aos dirigentes e empregados da Organização Social baseiam-se numa tentativa de evitar ou conter os gastos de recursos orçamentários com despesas de pessoal.

Devem ser discriminados os recursos orçamentários, bens públicos que serão destinados, bem como os servidores que serão cedidos para o cumprimento do programa de trabalho proposto.

É importante constar os mecanismos de controle e fiscalização, com a fixação da obrigação de apresentação de relatórios pormenorizados das atividades executadas ao término de cada exercício.

Nada impede que a Administração, presente o interesse público, modifique-o e passe a exigir a prestação de modo diverso ou, mesmo, conclua pela necessidade de interromper a continuidade daquela atividade. O único limite imposto à Administração seria o de alterar a própria atividade desempenhada pela Organização Social. A alteração unilateral realizada pela Administração não criaria para a Organização Social a pretensão de pleitear uma readaptação econômica do contrato (reequilíbrio econômico-financeiro), rescindir o contrato ou pedir indenização. Contudo, o agravamento das condições de prestações ou a retirada do incentivo pode constituir fundamento para embasar pedido de ressarcimento.

O acompanhamento da execução do contrato de gestão é direito e também dever da Administração e está a cargo do órgão ou entidade supervisora do Poder Público que assinou o contrato. O direito ao acompanhamento da execução do contrato de gestão não se esgota na fiscalização das atividades da Organização Social, mas compreende, ainda, o poder de orientar, intervir, interromper e aplicar penalidades, nos casos de verificação de desacordo com o pactuado.

O acompanhamento e avaliação do contrato de gestão são especialmente relevantes sob o ponto de vista do Poder Público, uma vez que constituem efetivo instrumento de controle sobre a execução das políticas públicas colocadas sob a responsabilidade das entidades parceiras. Além do controle interno da Administração, é imprescindível que a sociedade também participe deste processo tendo em vista ser ela a destinatária final das políticas públicas.

3.2.3. Licitação: a dispensa e a questão da inconstitucionalidade

Outro tema polêmico se refere à forma de seleção das Organizações Sociais para a celebração do contrato de gestão com a Administração Pública, nas respectivas esferas de governo. A Lei n.º 8.666/93²¹⁹, alterada pela Lei n.º 9.648/98, prevê esta hipótese de contratação entre àquelas de dispensa de licitação.

Há no Supremo Tribunal Federal Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADIn 1.923-5/DF, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conjuntamente com o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e ADIn n.º 1.943-1, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, questionando a constitucionalidade, dentre outros, do inciso XXIV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93.

O Estado da Bahia, um dos precursores da regulação da matéria no Brasil, instituiu o mesmo procedimento adotado no plano federal, exceto pelo fato de que naquele Estado a celebração do contrato de gestão deve ser precedida de processo seletivo e autorização (Lei n.º 7.027/97). No modelo baiano, a autorização é o ato-condição para a celebração do contrato de gestão. Destarte, para se chegar até a celebração do contrato de gestão deveriam ser ultrapassadas as fases de qualificação, licitação e autorização.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello²²⁰ trata-se de inconstitucionalidade manifesta, pois ao afastar o princípio da licitação (art. 37, XXI, CF/88) fere-se o princípio da isonomia, do qual a licitação é manifestação pontual, uma vez que as organizações sociais podem receber bens, recursos e servidores públicos, sem

²¹⁹ Artigo 24 – É dispensável a licitação:

(...)

XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para as atividades contempladas no contrato de gestão.

²²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

demonstrar habilitação técnica ou econômico-financeira, bastando somente o aval do Ministro ou do titular do órgão de supervisão da área, enquanto para firmar outros tipos de relações contratuais mais corriqueiras são obrigatórias minuciosas demonstrações de aptidão.

Pode-se mencionar, também, que se maior número de entidades privadas se habilitassem à qualificação como organizações sociais e se submetessem a um procedimento de seleção, aumentariam as chances de se obter uma melhor gestão do contrato a ser firmado, por meio da eleição daquela entidade mais capacitada e idônea, cuja proposta proporcionaria mais vantagens aos interesses do Estado. Assim, diante da possibilidade de se instaurar o procedimento licitatório não se justificaria a qualificação e eleição de uma entidade civil em detrimento de tantas outras que poderiam realizar as mesmas atividades com ganhos substancialmente maiores para a Administração, além do que se estaria ferindo os princípios da isonomia e da impessoalidade que são inafastáveis em todas as ações da Administração Pública.

Por outro lado, existem aqueles que justificam a flexibilização do instituto da licitação. André Ramos Tavares²²¹, em parecer encomendado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), discute os aspectos acerca da constitucionalidade da Lei n.º 9.637/98 e trata especificadamente sobre a questão da dispensa de licitação para a celebração de contratos de gestão com as organizações sociais.

O jurista inicia com a indicação das características principais dos modelos de Estado: burocrático e gerencial. Pelo primeiro, a preocupação essencial é mais

²²¹ Parecer de 07/05/2007, encomendado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) acerca da constitucionalidade da Lei n.º 9.637/98 e da Lei n.º 9.648/98, disponível no endereço eletrônico: http://www.cgEE.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=637&boletim=5

processualística do que finalística, não importando tanto os resultados obtidos pelo meio escolhido, mas sim que este meio tenha sido respeitado, pois a partir deste respeito é possível inferir que as finalidades tenham sido tuteladas. Já o Estado gerencial opta pelo modelo centrado nos resultados, o que implica certa flexibilização, desde que legal, da obrigatoriedade do certame licitatório.

Alega em favor desta “flexibilização” que a própria norma constitucional prevê certa flexibilidade ao admitir a existência de áreas de exclusão dessa regra, “ressalvados os casos especificados na legislação”, pela qual remete à lei infraconstitucional a possibilidade de previsão do afastamento do uso do certame pela Administração Pública.

Ainda se refere ao instituto não como princípio constitucional, mas como um instrumento, um procedimento constitucional, um meio técnico-legal de implementação dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição de 1988. Tanto é assim que as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade colacionam os casos em que a licitação, quer seja por sua morosidade e rigor procedimental, quer pelo seu caráter objetivo excessivo não é a melhor solução ou instrumento para se atingir o interesse público.

Quanto à inafastabilidade do procedimento licitatório prevista no artigo 175 da CF/88, relativamente aos serviços públicos (em sentido estrito) a serem prestados por particulares, diz não ser essa a hipótese no tocante às atividades exercidas pelas organizações sociais, pois neste caso são serviços não-exclusivos, não constituindo serviços públicos titularizados pelo Estado (em sentido estrito). Estes serviços não-exclusivos podem ser conceituados como todos aqueles de inafastável interesse social ou relevância pública, mas que estão franqueados aos particulares pela Constituição.

E conclui pela constitucionalidade do modelo de atuação do Estado inserido pela Lei n.º 9.637/98 (Organizações Sociais), pelo fato de que a CF/88 não optou pelo modelo de Estado Burocrático e nem vedou a adoção do modelo gerencial, bem como pela constitucionalidade da Lei n.º 9.648/98 no tocante à inclusão de nova hipótese de dispensa de licitação.

3.2.4. Outros aspectos relevantes: Desqualificação da entidade como Organização Social e Responsabilidade do Estado pelos atos praticados pela Organização Social

No silêncio da lei, há duas hipóteses possíveis para atribuir competência para a desqualificação da entidade como organização social: numa primeira, a autoridade competente seria a mesma que o concedeu; numa segunda, a autoridade competente seria a do órgão supervisor do Poder Público, signatário do contrato, pois a ele incumbe fiscalizar a execução do contrato de gestão. A melhor solução parece ser a de conferir competência para desqualificar a entidade à mesma pessoa que lhe concedeu a qualidade de organização social.

O motivo que autoriza a desqualificação do ente como organização social é o não cumprimento das cláusulas do contrato de gestão. Destarte, a desqualificação fica reservada para os casos de descumprimento grave de disposições contidas no contrato de gestão por parte da organização social. Por esta razão, a rescisão unilateral por ato da Administração em função de interesse público ou ocorrência de caso fortuito ou força maior não autoriza a instauração de processo administrativo para a perda da qualidade de organização social.

A desqualificação importará reversão dos bens cedidos e dos valores

entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (art. 16, § 2º da Lei n.º 9.637/98). A desqualificação acarreta a cassação do título de organização social, o que impede a pessoa jurídica de celebrar contratos de gestão com a Administração e retira dela a qualidade de entidade de interesse social e de utilidade pública.

A Lei n.º 9.637/98 não tratou da responsabilidade do Estado por atos das organizações sociais que causem danos às pessoas. Assim, deve-se recorrer ao § 6º do art. 37 da CF/88 e o art. 43 do Código Civil para estabelecer os limites desta responsabilidade. Estes dispositivos acolheram a teoria objetiva, ou seja, atribuem às pessoas jurídicas de direito público interno a responsabilidade civil por “atos dos seus agentes que nesta qualidade causem danos a terceiros, ressalvado o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”²²².

Disto, pode-se extrair uma possível interpretação de que a Administração continua responsável perante terceiros pelos atos danosos que os servidores cedidos à organização social cometerem, ainda que estes atos tenham sido praticados conforme orientação recebida da organização social a que o servidor está submetido.

Outra hipótese que pode levar à responsabilização do Estado decorre da omissão em fiscalizar corretamente a prestação dos serviços feita pela organização social. Neste caso, a Administração deve ser responsabilizada somente se ficar comprovada sua negligência em fiscalizar as metas previstas no contrato de gestão e que esta negligência realmente contribuiu para que o terceiro sofresse danos. Na

²²² Código Civil Brasileiro, artigo 43.

hipótese aventada, o fundamento da responsabilidade não é objetivo, mas subjetivo e, por isso, deve restar provada a negligência do Estado.

Ressalte-se que a responsabilidade do Estado, nestas hipóteses, é subsidiária, isto é, o Estado somente pode ser chamado a concorrer para o ressarcimento dos prejuízos depois de esgotado o patrimônio das organizações sociais. Não há porque responsabilizar o Estado diretamente por tais danos, uma vez que as Organizações Sociais são alheias à sua estrutura institucional, não integrando sequer a Administração Indireta. Elas são pessoas jurídicas de direito privado.

Deve-se reconhecer como causas excludentes da responsabilidade do Estado, o caso fortuito, a força maior e a culpa da vítima. Estas causas, se presentes, rompem o nexo de causalidade entre o comportamento do Estado e o prejuízo experimentado pelo particular.

3.2.5. Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: comparativo

O Projeto de Lei do qual se originou a Lei n.º 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e disciplina o Termo de Parceria, foi precedido de várias rodadas de discussões entre representantes do governo e das organizações civis integrantes do Terceiro Setor.

O referido diploma legal foi considerado um primeiro marco legal, englobando todas as entidades que formam o Terceiro Setor, cujos objetivos ou finalidades sociais, expressos em seus estatutos, estejam voltados para a execução de

atividades de interesse público nos campos da assistência social, da cultura, da educação, da saúde, do voluntariado, do desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania e dos direitos humanos, da democracia e de outros valores fundamentais, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente. O relacionamento destas entidades com o Poder Público Federal, Estadual, do Distrito Federal ou dos Municípios, visa à execução de atividades de interesse público por meio de um vínculo de cooperação entre as partes²²³.

Os objetivos ou finalidades sociais se realizam pela execução direta de projetos, programas, planos de ações relativos às atividades previstas em seus estatutos, prestação de serviços intermediários e de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, bem como por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros.

Dentre as disposições estatutárias obrigatórias destacam-se a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência; a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório; a constituição de um Conselho Fiscal, ou órgão equivalente; a possibilidade de instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aquelas que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação; e normas de prestação de contas que determinará, no mínimo, que se dê publicidade ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras, colocando-se à disposição para exame de qualquer

²²³ PAES, J. (2006), p.590-591.

cidadão; a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria; a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública, conforme o parágrafo único do art. 70 da CF/88.

Em razão do reconhecimento da importância da atuação destas organizações na promoção e defesa do interesse público, é imperiosa a sua submissão aos princípios fundamentais da administração pública, inclusive o da eficiência, ressaltando que este não deve sobrepor-se a qualquer outro, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao Estado de Direito²²⁴.

O pedido de qualificação da entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá ser dirigido ao Ministro da Justiça que, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.790/99, deverá decidir em 60 dias sobre o deferimento ou não do requerimento.

O ato de indeferimento deverá apontar qual das irregularidades ensejou a denegação do pedido: se a requerente se enquadrou em alguma das hipóteses previstas no art. 2º; se deixou de atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º; e, se a apresentação incompleta da documentação.

Como se pode observar, o ato de qualificação das OSCIPs pertence à categoria de atos vinculados da Administração Pública, bastando o preenchimento dos requisitos previstos na norma para que seja conferido o título à entidade pretendente. Ao contrário, a qualificação das Organizações Sociais se insere no âmbito do poder discricionário da autoridade competente, que decidirá segundo os critérios de conveniência e oportunidade.

²²⁴ PAES, J. (2006), p.604.

A competência para a qualificação da entidade se situa em de órgão distinto daquele com o(s) qual (is) a OSCIP firmará parceria, diversamente do que ocorre com as Organizações Sociais.

Ainda no que diz respeito à qualificação, o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público não implica, necessariamente, na assinatura de Termo de Parceria com órgãos governamentais e no recebimento de recursos públicos. Isso poderá acontecer desde que o órgão estatal tenha interesse em promover a parceria para a realização de projetos com a OSCIP. Por outro lado, a qualificação como Organização Social já a habilita a receber recursos financeiros e a administrar bens, equipamentos e pessoal do Estado.

Pode-se mencionar também que a celebração dos contratos de gestão com as Organizações Sociais pode ser encarada como um meio de transferência das responsabilidades e atividades executadas por entidades públicas para entidades privadas, mediante 'parceria' com a sociedade. Vale lembrar que muitas destas organizações foram formadas a partir da extinção dos órgãos estatais que realizavam estes serviços, o que não deixa muito claro o intuito de estabelecer uma verdadeira parceria, mas parece tratar-se de descentralização do aparelho de Estado propriamente dito.

A Lei n.º 9.790/99 define Termo de Parceria como o instrumento de constituição de vínculo de cooperação entre o poder público e as entidades qualificadas como OSCIPs para o fomento e a execução das atividades de interesse público, sob a inspiração dos princípios da transparência, da competição, da cooperação e da parceria propriamente dita.

O ente governamental poderá realizar concursos de projetos para a seleção da entidade parceira, bem como existe possibilidade de a própria OSCIP propor

projetos que estejam alinhados às diretrizes e políticas do órgão estatal, que deverá ponderar sobre a relevância pública, além de realizar avaliação de conveniência em relação aos seus programas e aos seus beneficiários.

Ainda nos termos da lei, visando à escolha do parceiro mais adequado, do ponto de vista técnico e da relevância dos serviços prestados à sociedade, a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas²²⁵ das áreas de atuação da entidade, nos respectivos níveis de governo, os quais também fiscalizarão os resultados atingidos na execução do referido instrumento. Não é de todo inconveniente lembrar que as Organizações Sociais firmam o contrato de gestão com base apenas na decisão discricionária do ente estatal que o qualificou.

Embora haja pontos comuns entre as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, observa-se questões que indicam objetivos diferenciados na utilização dos dois modelos. Nas primeiras, resta evidente o intuito de que elas realizem determinadas atividades atualmente desempenhadas por entidades da Administração Pública com a conseqüente extinção destas. Nas segundas, esta intenção parece não existir, pois a qualificação da entidade como OSCIP não afeta, aparentemente, a existência ou as atribuições dos órgãos da Administração Pública. Em relação às OSCIPs, o Poder Público pretende exercer verdadeira atividade de fomento. Ao contrário do que ocorre nas Organizações Sociais, o Estado não abre mão de serviço público para transferi-lo à iniciativa privada, mas faz parceria com a entidade para incentivá-la a exercer atividades atendam às necessidades caracterizadas como públicas.

²²⁵ Criados por lei, os Conselhos de Políticas Públicas são compostos por representantes da sociedade civil e dos governos, para deliberar e realizar o controle sobre determinadas políticas públicas (saúde, criança e adolescente, meio ambiente, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, etc.).

4. Controle

4.1. Formas de Controle

A organização e classificação do conjunto das estruturas de controle utilizadas por toda sociedade para se coordenar variam segundo diversos aspectos e critérios²²⁶.

Em uma perspectiva institucional constata-se a existência de três mecanismos de controle fundamentais: O Estado, o Mercado e a Sociedade Civil.

Analisando as características de cada um deles, observa-se que no Estado o controle é realizado pelo sistema legal ou jurídico; no mercado, o controle se efetua pela concorrência. A sociedade civil se compõe e se estrutura a partir de diversos grupos sociais que se organizam para defender interesses particulares, corporativos, e também o interesse público. Disto, é possível extrair definição de controle social como “capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”²²⁷.

Visualizado pela perspectiva funcional a fim de tipificar os mecanismos de controles, obtém-se um rol que vai desde a forma mais difusa até a mais concentrada; ou da mais democrática até a mais autoritária. Seguindo esta graduação, têm-se, além do sistema jurídico, “o mercado, o controle social

²²⁶ BRESSER-PEREIRA, L. (1997a).

²²⁷ CUNHA, Sheila Santos. O Controle Social e seus Instrumentos. Salvador, 2003. Disponível em: http://controlesocial.fdr.com.br/download/saibamais/FDR_CONSTROLESOCIAL_INSTRUMENTOS.pdf. Acesso em: 29/05/09

(democracia direta), o controle democrático representativo, o controle hierárquico gerencial, o controle hierárquico burocrático e o controle hierárquico tradicional”²²⁸.

Em se tratando do controle social, especialmente no que tange ao interesse público, cabe mencionar que este resulta da conjugação de dois importantes aspectos: a finalidade e as regras de funcionamento, compreendendo as questões relativas à transparência e responsabilidade; e os mecanismos de autoregulação e dispositivos institucionais de responsabilização²²⁹.

É importante ressaltar que a transparência e a responsabilização - identificadas como elementos de garantia do interesse público – são, do mesmo modo, essenciais à compreensão da idéia de controle. Ora, “os governos são responsáveis se os cidadãos têm como saber se eles estão ou se não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas”²³⁰.

A adoção do modelo de gestão compartilhada – especialmente a parceria entre Estado e Organizações Sociais - requer instrumentos efetivos de controle e de avaliação, notadamente por tratar-se de garantia aos direitos sociais constitucionalmente conquistados e sendo inadmissível a possibilidade de o Poder Público buscar eximir-se de suas responsabilidades junto a toda sociedade.

O aprimoramento do controle social significa a abertura do aparato estatal à sociedade, através do estímulo à participação direta de seus representantes em Conselhos e em grupos de trabalho, bem como da plena publicidade e prestação de contas de seus atos administrativos, atividades e resultados. Não é demais reiterar que a transparência e o conseqüente dever de prestar contas são essenciais para o exercício do controle social.

²²⁸ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Controle social e a transparência da administração pública brasileira*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

²²⁹ BARBOSA, M.; OLIVEIRA, C. (2004), p.108.

²³⁰ PRZEWORSKI, A. (2001), p. 61-62.

Convém ressaltar que o controle social é fruto do exercício democrático e constitui uma conquista da sociedade civil.

4.2. Controle Estatal

4.2.1. Órgãos de Controle

Considerando a disciplina das Organizações Sociais, o acompanhamento da execução do contrato de gestão é direito e também dever da Administração e está a cargo do órgão supervisor do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, que nomeará Comissão de Avaliação composta por especialistas de notória capacidade e qualificação para oferecer-lhe uma manifestação conclusiva sobre o relatório apresentado pela entidade.

Vale dizer que o direito ao acompanhamento da execução do contrato de gestão não se esgota na fiscalização das atividades da Organização Social, mas inclui, ainda, o poder de orientar, intervir, interromper e sancionar.

O fundamento do controle destas organizações se encontra no artigo 70 da Constituição Federal de 1988 que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas dos órgãos governamentais, a ser realizada externa e internamente a cada Poder, combinado com o seu parágrafo único que dispõe sobre a prestação de contas devida por todos aqueles que, por qualquer motivo, sejam responsáveis ou utilizem recursos públicos.

Tais dispositivos aplicam-se inteiramente no âmbito dos Estados e Municípios.

A Lei 9.637/98 prevê o controle da sociedade sobre as Organizações Sociais quando determinou a participação de representantes da sociedade civil no conselho de administração, conforme disposto no art. 3º, I, b; e quando disciplinou o "controle social das ações de forma transparente", por força do contido no art. 20, III. Contudo, observa-se que a Lei não fixou a forma concreta de como isto se realizará, o que pode desvirtuar o controle social uma vez que, na prática, os cidadãos e as organizações da sociedade civil organizadas carecem de instrumentos efetivos para intervirem na gestão e exigirem seus direitos.

Por outro lado, o contrato de gestão é o principal instrumento de controle por parte do Estado, que o realiza através da sua participação no órgão deliberativo da organização (nos casos da Administração Federal), pelo órgão supervisor dos serviços do Poder Público contratante, pela unidade de controle interno do Poder Executivo e pela atuação do controle externo.

É imprescindível mencionar que os envolvidos no processo de controle estatal:

Estejam munidos de instrumentos capazes de avaliar a transparência e os resultados derivados do contrato de gestão, de tal modo que seja possível verificar qualquer ocorrência na malversação dos recursos públicos que lhe são repassados, bem como do alcance qualitativo das metas acordadas²³¹.

O Acompanhamento e a Avaliação da execução do contrato de gestão devem pautar-se pela confrontação e ponderação dos resultados alcançados e o desempenho pretendido, bem como pela aferição de qualidade na prestação dos serviços e no atendimento ao cidadão beneficiário. Cabe salientar que o sucesso desta modalidade de gestão repousa no constante acompanhamento dos resultados, na capacidade de avaliação, na permanente identificação das demandas

²³¹ SILVA NETO, Belarmino José da. *Organizações sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>. Acesso em: 27 set. 2010.

sociais a fim de corrigir desvios ou adequar a prestação dos serviços e, ainda, na manutenção regular de repasse dos recursos necessários.

Os órgãos de controle, ao analisar este modelo de gestão, devem voltar seus exames à auditoria de resultados, em razão da atuação destas organizações no sentido de cumprimento de metas, redução de custos e eficiência e qualidade dos serviços colocados à disposição dos beneficiários, ao invés de operarem no modelo tradicional de auditoria de conformidade (simples verificação da legalidade e regularidade dos procedimentos) ²³².

Saliente-se, ainda, que não cabe aos órgãos de controle, inclusive o Tribunal de Contas, a interferência nas opções da programação de trabalho das organizações sociais, sob pena de invadir o espaço de exercício da autonomia destas instituições na eleição das melhores alternativas para a execução das atividades pretendidas ²³³.

Nos termos da Lei n.º 9.637/98, cabe à entidade qualificada a apresentação de relatório pertinente à execução do contrato, que deve conter comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, e a prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. À Comissão de Avaliação compete analisar os resultados atingidos periodicamente e manifestar-se conclusivamente.

A função da Comissão de Acompanhamento e Avaliação é acompanhar e avaliar a execução e evolução das metas previstas no contrato de gestão para a concretização do proposto no plano de trabalho. É importante que o monitoramento e a avaliação não se restrinjam aos aspectos meramente formais e quantitativos, mas devem compreender a ponderação acerca da qualidade e da relevância das atividades propostas e realizadas.

²³² Belarmino José da Silva Neto, na obra citada, menciona este posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Instrução n.º 4/98.

²³³ Vide advertência em SILVA NETO, Belarmino José da (2002).

As Comissões de Avaliação deverão ser compostas, preferencialmente, por membros externos às partes do contrato (Poder Público e Organização Social), considerando a necessidade e conveniência da inclusão de representantes dos setores da sociedade e do Estado naquelas atividades especialmente relevantes. Convém, ainda, evitar a designação de pessoas apenas em virtude de suas posições formais.

O formato geral é o de comissões ou conselhos de acompanhamento, formado por pessoas selecionadas nas áreas de especialização, que encaminham suas recomendações ao setor de governo ao qual a atividade da organização esteja subordinada, assim como às próprias instituições.

Destaca-se a importância da avaliação e dos mecanismos de acompanhamento e monitoramento para o sucesso dos projetos inseridos nestas parcerias.

A avaliação de desempenho é que pretende confrontar os resultados alcançados, mensurados pelos indicadores de desempenho, com a atuação pretendida, verificada a partir da análise dos objetivos e metas pactuados. O resultado da avaliação serve de instrumento de análise das causas e efeitos das eventuais divergências entre o programado e o realizado, de maneira a permitir aos gestores recomendações quanto às ações corretivas. É indispensável mencionar que, além do alcance dos resultados pretendidos, objetiva-se iniciar um processo de melhoria contínua dos serviços disponibilizados.

O permanente processo de acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão deve ser encarado como de extrema relevância para o alcance das finalidades das parcerias, porque dele depende, em grande parte, a eficácia destas

iniciativas cooperativas, seja servindo como instrumento efetivo de implementação de políticas públicas, seja como um meio eficaz de gestão estratégica.

O monitoramento e a avaliação dos contratos de gestão são realizados em ciclos que pressupõem elaboração de relatórios parciais e anuais, avaliação institucional e auditorias. O acompanhamento contínuo e tempestivo dos resultados permite ao Poder Público efetuar o controle durante o andamento das ações/atividades, de modo a permitir possíveis correções e redirecionamentos.

Vale lembrar que o contrato de gestão tem natureza dinâmica e visam ao atendimento dos objetivos das políticas públicas, que devem, ainda, servir de parâmetro de atuação da organização contratada. Com este propósito, deve dispor de certa flexibilidade de ação e estar sob constante acompanhamento, de modo que, identificadas alterações no cenário originário, possam ser iniciadas ações tempestivas e adequadas, no sentido de produzir as modificações necessárias ao atendimento das novas necessidades.

No interesse do atendimento das demandas sociais e do cumprimento das metas pactuadas, admite-se a interferência do Órgão supervisor na situação, quer por meio de sua participação no Conselho de Administração da Organização Social contratada, quer pela via da renegociação do contrato. Ressalte-se que a lei estadual paulista não prevê a participação dos órgãos governamentais nos conselhos de administração das organizações qualificadas no Estado.

No Estado de São Paulo, as atividades das Organizações Sociais da área da cultura são fiscalizadas pela Secretaria da Cultura, por intermédio de uma Comissão de Avaliação, indicada pelo seu Secretário e composta por 5 profissionais com especialização e idoneidade moral, membros da comunidade, 3 funcionários da

pasta e 1 membro do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo²³⁴.

Quanto às conclusões dos pareceres da Unidade Supervisora e da Comissão de Avaliação, as solicitações e recomendações dizem respeito basicamente a aspectos processuais, normalmente relacionadas a documentos ausentes ou então a falhas na metodologia utilizada. No entanto, este tipo de avaliação meramente formal embaraça o estreitamento das relações entre os parceiros, dificulta a comunicação e deixa de aproveitar a experiência da Associação que, a partir de sua iniciativa e com base na autonomia, pode propor projetos para a Secretaria que, por sua vez, analisa a viabilidade, dentro da política cultural, para futura implementação.

Na área da Saúde, a Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão é composta por profissionais de notória especialização, dentre outros por 02 membros do Conselho Estadual da Saúde e 02 membros da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa²³⁵.

Estabelece ainda a Lei n.º 9.637/98 que, em caso de irregularidade, o órgão fiscalizador dará ciência dos fatos ao Tribunal de Contas e, dependendo da gravidade do ocorrido, poderá representar ao Ministério Público, Advocacia Geral da União e à Procuradoria da própria entidade fiscalizadora²³⁶. Não obstante ter sido prevista a competência destes órgãos para apuração de irregularidades, a lei em comento não tratou sobre a possibilidade de ações fiscalizatórias de iniciativa autônoma e, assim, estas instituições agiriam somente se provocadas pelo órgão executivo que desempenha, ao mesmo tempo, a função de fiscalizador e de parte no contrato.

²³⁴ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L.; MILAN, L. (2009), p.86-87. Vide também Decreto n.º 43.493/98 do Estado de São Paulo.

²³⁵ Lei Complementar n.º 846/98, do Estado de São Paulo, art. 9º, § 3º.

²³⁶ Lei Federal n.º 9.637/98, arts. 9º e 10.

Além das Comissões de Avaliação e do Tribunal de Contas, o aparato estatal pode, por meio do sistema de controle interno, realizar o controle e avaliação das Organizações Sociais. O art. 74 da CF/88 prevê a função dos órgãos de Controle Interno no sentido de controlar e avaliar a aplicação dos recursos públicos por estas entidades quanto à legalidade e quanto aos resultados da gestão.

Em 2007 foi criado o Conselho Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI²³⁷ – a partir da transformação dos Fóruns realizados por estes órgãos desde 2004. Este conselho pretende se posicionar como ferramenta para o desenvolvimento do controle interno, requisito fundamental para a construção de um país transparente e desenvolvido conforme ambicionado na CF/88.

Os objetivos do CONACI envolvem a participação na formulação, na implementação e na avaliação das políticas nacionais de gestão pública; a coordenação e articulação das ações de interesse comum dos órgãos Estaduais de Controle Interno; a promoção de intercâmbio de informações, de experiências nacionais e internacionais sobre gestão pública e de cooperação técnica entre seus membros; e o desenvolvimento de programas e projetos de interesse comum dos seus membros.

São membros do CONACI: a Controladoria Geral do Estado do Acre, a Controladoria Geral do Estado de Alagoas, a Auditoria Geral do Estado do Amapá, a Auditoria Geral do Estado da Bahia, Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, a Corregedoria Geral do Distrito Federal / Controladoria Geral do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo, o Gabinete de Controle Interno do Estado de Goiás, a Controladoria Geral do

²³⁷ Para mais informações, consultar o endereço eletrônico: <http://www.conaci.org.br/conselho/index.php>

Estado do Maranhão, a Auditoria Geral do Estado do Mato Grosso, a Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais, a Auditoria Geral do Estado do Pará, a Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral do Paraná, a Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco, a Controladoria Geral do Estado do Piauí, a Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, a Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, a Controladoria Geral do Estado de Rondônia, a Controladoria Geral do Estado de Roraima, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo / Departamento de Controle e Avaliação, a Controladoria Geral do Estado de Sergipe e a Controladoria Geral do Estado de Tocantins.

Na área de interesse desta pesquisa - Parceria entre o Estado e Organizações Sociais - os Decretos n.ºs 51.291/06 e 51.346/06, emanados no Estado de São Paulo, tratam do controle das Entidades do Terceiro Setor pelo Departamento de Controle e Avaliação, órgão de Controle Interno subordinado à Secretaria da Fazenda.

Nos considerandos do Decreto n.º 51.291/06, estão expressos o dever da garantia de transparência aos administrativos e o reconhecimento da importância do controle social sobre as parcerias celebradas com as entidades do Terceiro Setor.

Para tanto, instituiu o Cadastro de Parcerias do Terceiro Setor – CPATES com a função de registrar as entidades parceiras da Administração Pública do Estado de São Paulo, especialmente as Organizações Não Governamentais, as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as Associações e Sociedades Cívis sem fins lucrativos. Esse cadastro está disponível no endereço eletrônico <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/>, com acesso público.

Estabelece, ainda, que no interesse de cooperar com a Administração no sentido do controle finalístico da execução dos ajustes com estas instituições, as entidades da sociedade civil ou qualquer cidadão poderão obter dados com relação a estas parcerias.

Fixa, também, a competência do Departamento de Controle e Avaliação, independentemente do controle exercido pela Pasta, Fundação e Autarquia interessadas, para analisar o efetivo cumprimento das obrigações assumidas e a obtenção do resultado perseguido pelo ajuste celebrado com as entidades parceiras.

O Decreto nº 51.346/06 trata das questões de controle e fiscalização pelos órgãos de auditoria do Estado, por força das disposições constitucionais, dos recursos públicos geridos pelas entidades parceiras do Estado, sob os aspectos da legalidade e economicidade, com a imposição de pena de suspensão de recursos financeiros e apuração da responsabilidade dos administradores das instituições que descumprirem suas determinações.

A edição deste decreto se justifica pela necessidade de disciplinar e implementar mecanismos efetivos de controle e fiscalização da correta utilização dos recursos públicos destinados a estas entidades, garantindo o respeito aos princípios da Administração Pública, notadamente os da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Suas disposições propiciam, ainda, o controle social sobre essas parcerias, com total transparência dos repasses, das ações, programas e objetivos destes ajustes.

4.2.2. Avaliação de Desempenho e Contratualização de Resultados

O contrato de gestão tem como finalidade colaborar para o atendimento das necessidades e demandas sociais, objeto das políticas públicas, bem como pretende executar e produzir produtos e serviços de melhor qualidade ao cidadão-cliente, além de importar em um importante instrumento de controle da Administração sobre as ações/atividades das organizações parceiras. Convém recapitular que nele estão pactuadas metas de desempenho a serem atingidas, obrigações, responsabilidades, mecanismos de avaliação e penalidades.

Analisando o contrato de gestão como mecanismo de controle, é possível observar que se trata de um sistema fundamentado no princípio da consensualidade, na cooperação, o que se demonstra pelo prévio ajuste de metas de desempenho pelas partes, enquanto o sistema tradicional de controle lastreia-se no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público²³⁸.

A contratualização de resultados, característica do arranjo institucional formado pela parceria entre Poder Público e Organizações Sociais, exige nova postura das organizações do setor público²³⁹.

A utilização do mecanismo de contratualização evidencia a separação entre os que são responsáveis pelo planejamento, monitoramento e avaliação de uma política pública, daqueles que cuidam da sua execução. É importante mencionar a afinidade entre os preceitos relativos à contratualização e à gestão por resultados, esta última entendida como uma tendência verificada na gestão de políticas públicas de mensurar eficiência e eficácia da ação pública²⁴⁰.

²³⁸ ROCHA, S. (2003), p.38.

²³⁹ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L.; MILAN, L. (2009), p. 10.

²⁴⁰ Ibidem, p. 15.

O foco no resultado destaca o caráter estratégico do processo de planejamento e, conseqüentemente, do ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de modo a que estas estejam aptas a atender as demandas e necessidades sociais.

A eficácia e qualidade dos contratos de gestão devem estar correlacionadas ao desempenho contratado. Desta forma, a contratualização pressupõe o estabelecimento de resultados pretendidos e importa no planejamento e controle do seu alcance, bem como define modelos de estruturas e de comportamentos direcionados aos resultados desejados, visando a impedir a busca desenfreada de atendimento aos interesses próprios.

A avaliação do desempenho se realiza a partir dos relatórios de monitoramento dos contratos de gestão, sendo apoiada em fatores como clareza da política pública e dos seus objetivos, a adoção de modelo de supervisão focado em resultados e acompanhamento técnico de boa qualidade. Estes fatores tendem a induzir um padrão de supervisão mais efetivo e, em conseqüência, a estipulação de metas mais convergentes, realistas e desafiadoras.

Com respeito aos sistemas de controle, a discussão gira em torno da questão da conformidade (“*compliance*”) versus desempenho (“*performance*”). É conveniente mencionar que o sistema de controle ligado à conformidade se atém ao cumprimento estrito das regras, ou seja, estabelece sua diretriz no dever único de cumpri-las, sem qualquer tipo de questionamento, desconsiderando a discussão sobre os resultados em questão.

É indispensável ressaltar que a avaliação tem como propósito consubstanciar-se em um processo de análise e discussão para reconhecer e compreender as

deficiências e virtudes, de modo a fornecer subsídios para o planejamento do ciclo seguinte, aperfeiçoando continuamente a política e a gestão.

4.3. Controle Social

4.3.1. Pressuposto teórico do modelo

Consistente ao proposto no modelo da reforma administrativa do Estado, as associações da sociedade civil têm se transformado em fontes de produção de bens e serviços sociais, impulsionando o crescimento de instituições sem fins lucrativos, movimentos sociais e diversas iniciativas de organização como formas alternativas de suprir as necessidades individuais e coletivas, normalmente ocupando os espaços deixados pelo Estado e pelo Setor Empresarial.

O Estado, visualizando esta potencialidade, tem investido em iniciativas de parcerias com estas instituições de modo a resolver alguns graves problemas, como os altos custos da manutenção da burocracia estatal, a ineficiência dos modelos de administração pública e as demandas sociais apresentadas e não suficientemente atendidas.

As parcerias – Administração Pública e Organizações Sociais – pressupõem a democratização que não pode restringir-se aos limites do âmbito estatal, mas que deve se direcionar as mais diversas esferas da vida social, especialmente realizada por meio da participação ativa de todos os atores²⁴¹.

A participação da sociedade civil tem se efetuado na prestação dos serviços adjudicados às organizações sociais pelo Poder Público, evidenciada nas parcerias,

²⁴¹ Vide itens 2.2.5 e 2.3 desta dissertação.

como também pela organização de grupos e indivíduos para atuarem no sentido de realizarem controle social sobre a Administração Pública e o próprio Estado, ressaltando a importância deste controle em razão da sociedade constituir-se em destinatária final das políticas públicas.

A Administração Pública tem adotado o mecanismo de cartas-compromisso para facilitar e apoiar o controle dos cidadãos. Elas podem ser conceituadas “como um contrato que define compromissos entre governo, trabalhadores e usuários quanto à qualidade dos serviços, mecanismos de monitoramento e os canais de sugestões e reclamações”²⁴². Estas cartas pretendem especificar procedimentos locais, custos e padrões de qualidade que podem ser esperados pela população, além de promover a melhoria contínua dos serviços públicos na medida em que estes padrões também servem, internamente, de referência para a gestão²⁴³.

A responsabilidade pelo controle social é de toda a comunidade e é expressa no direito de cidadania, como se pode observar no trecho a seguir transcrito:

Em uma comunidade cívica, a cidadania se define pela participação do cidadão nos negócios públicos. Destaca-se numa comunidade cívica: ser cidadão é ter igualdade política, quer dizer ter direitos e praticar deveres iguais, o que se denomina relações horizontais de reciprocidade e cooperação; outras três características são a solidariedade, a confiança e a tolerância; as associações constituem a quinta característica²⁴⁴.

Vale lembrar a advertência de Carmen Lucia Antunes Rocha²⁴⁵:

A administração pública somente é democrática (ou será, no caso brasileiro) quando contar com administrados tão democraticamente atuantes quanto sejam os interesses por eles buscados para o benefício de todos e não apenas de uns poucos e eternamente beneficiários privilegiados da coisa pública, que se vem particularizando e sendo tratada tão ineficientemente em detrimento dos que dela mais precisam desde os primeiros momentos da colonização, ainda hoje não superada.

²⁴² Definição constante do sítio da Prefeitura Municipal de Santo André. Disponível em: http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=3342. Acesso em: 30/09/10.

²⁴³ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L., MILAN, L. (2009), p. 98-99.

²⁴⁴ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

²⁴⁵ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Democracia, Constituição e Administração Pública*. Boletim de Direito Administrativo, Ano XV, nº 11, p. 728-734, nov. 1999.

4.3.2. *Movimentos Sociais*

O indivíduo busca na vida em sociedade a concretização do valor da dignidade humana. Contudo, as relações deste indivíduo no ambiente social ao qual pertence é, por vezes, caracterizado por condições de exclusão, esquecimento, abandono, contrariando o almejado inicialmente e aos princípios de igualdade e justiça social.

Neste cenário, nascem no seio da sociedade agrupamentos com propósitos específicos de promover a conscientização, a organização e a ação de segmentos, sobretudo das camadas excluídas da população, com potencial de provocar mudanças de posturas. Reconhece-se nestes agrupamentos o cerne dos movimentos sociais que representam o conjunto de ações coletivas direcionadas à alteração das condições econômicas, sociais e políticas nas quais se fundamenta a sociedade²⁴⁶.

Maria da Glória Gohn²⁴⁷ apresenta um conceito de movimentos sociais:

Os movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. O processo social e político-cultural produz uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum, fundamentada pelo princípio da solidariedade e construída segundo os valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Sob outra perspectiva²⁴⁸, estas ações e instituições foram assinaladas como “movimentos” para acentuar sua natureza instável e mutante; e “sociais” para deixar bem claro a sua posição em relação aos aparelhos de Estado. Na sua origem, a estratégia de suas ações se concentrava no que era efetivamente possível articular

²⁴⁶ GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

²⁴⁷ GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. São Paulo: Loyola, 1995, p.44.

²⁴⁸ FERNANDES, R. (2002)

e obter na sociedade ao redor. Foram percebidos como meio de expressão de problemas localizados, com a ampla exposição e discussão aberta de dramas sociais. Sua formação é plural, indicativa de sua natureza múltipla, e sem articulação em estruturas formais.

Os movimentos sociais expressam suas demandas de forma direta, exercendo pressão e mobilização, ou ocupando espaços legítimos de participação e formulação.

Neste processo, os movimentos e as organizações/associações da sociedade civil identificam os problemas sociais, os transmitem para esfera pública²⁴⁹ política exercendo pressão²⁵⁰, com vistas ao atendimento dos seus anseios, à modificação de valores, à instituição de mudanças de posturas e a conquista definitiva dos direitos de cidadania.

Na atuação da sociedade civil organizada, e em especial dos movimentos sociais, o espaço público deve ser visto “como instância na qual todos aqueles que são afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção”²⁵¹.

A partir deste ponto de vista, é possível vislumbrar outro campo de ações das organizações não-governamentais, o qual se volta à assessoria destes movimentos com escopo de dotar as camadas populares de instrumentos que possibilitem sua

²⁴⁹ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001: “Na teoria habermasiana, o conceito de esfera pública tem uma posição central enquanto arena de formação de vontade coletiva. É um espaço autônomo de debate público e de embate entre diversos atores sociais: de um lado, desenvolve processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática, onde a sociedade civil é uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, possibilitando aos cidadãos exercerem seus direitos subjetivos públicos”.

²⁵⁰ Cabe aqui a advertência de Marilena Chauí: “O principal limite dos movimentos sociais seria a sua relação com o Estado; a partir da experiência, com base na atuação dos movimentos sociais, verifica-se que estes agem mais como grupos de pressão em relação ao Estado do que no sentido de transformação da sociedade”. CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Ed. Moderna, 1981, p. 131.

²⁵¹ VIEIRA, L. (2001).

participação nas decisões referentes à elaboração e implantação de políticas públicas.

Neste sentido, o Estado, instado pelos movimentos sociais a fim de atender as necessidades identificadas e manifestadas, estabeleceria políticas públicas que constituiriam instrumento de planejamento, racionalização e participação popular, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a concretização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados²⁵².

No contexto dos movimentos sociais, verifica-se o espírito de associativismo local, concebido pela reunião de associações civis, movimentos comunitários e sujeitos sociais especialmente agrupados em torno de causas sociais ou culturais do cotidiano, ou nestes inspirados, tal como são algumas organizações do Terceiro Setor.

Exemplo do espírito associativo nos movimentos sociais, as associações de moradores têm a função representar os interesses coletivos do bairro/vizinhança. São instituições locais, de natureza civil, criadas segundo normas legais e igualitárias, atuando por meio de diretorias eleitas e com alternância de mandato. Possuem papel mediador junto aos órgãos locais de governo, visando à busca de alternativas de atuação na solução das necessidades identificadas, além de estabelecerem iniciativas com instituições não-governamentais.

Ilse Scherer-Warren trata da organização da sociedade civil, discorrendo sobre a formação de redes e parcerias, conforme se pode observar no excerto abaixo:

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, inter-organizacionais e de formação de parcerias

²⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. DHNET, rede de direitos humanos e cultura. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 11 de maio 2008.

entre as esferas pública e privada, criando novos espaços de gestão com o crescimento da participação cidadã²⁵³.

E, neste sentido, passa a tratar dos “novos” movimentos sociais que surgiram com o objetivo de:

Atuar no sentido de estabelecer um novo equilíbrio de forças entre Estado (aqui entendido como o campo da política institucional: o governo, dos partidos e dos aparelhos burocráticos de dominação) e sociedade civil (campo da organização social que se realiza a partir das classes sociais ou de todas as outras espécies de agrupamentos sociais fora do Estado enquanto aparelho), bem como no interior da própria sociedade civil nas relações de força entre dominantes e dominados, entre subordinantes e subordinados²⁵⁴.

Em uma perspectiva pluralista, os “novos” movimentos sociais buscaram concretizar a sociedade civil em um espaço favorável para o desenvolvimento de instrumentos jurídicos e políticos de validação e legitimação dos direitos fora da estrutura estatal.

Além disso, reconhece-se que os movimentos sociais têm possibilitado a manifestação da faceta ativa da cidadania, marcada pela criação de novos direitos pelo seu exercício, ao invés de satisfazer-se com a face passiva, ou seja, a concepção de direitos concedidos. Para tanto, demanda atores sociais ativos e uma proposta de convivência social que esquematiza um perfil mais igualitário das relações sociais em todos os níveis. Esta nova possibilidade expressa pela ação dos movimentos sociais pretende superar o título de mera reivindicação de acesso/inclusão e pertencimento ao sistema político, para compreender o direito de participar ativamente da definição deste sistema.

²⁵³ SCHERER-WARREN, Ilse. *Das mobilizações às redes de movimentos sociais*. Soc. Estado. Brasília, v. 21, n. 1, Jan/Abr. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007. Acesso em: 29/09/2010.

²⁵⁴ SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 1996, p.49-50.

4.3.3. Fortalecimento dos instrumentos de participação como meios de controle

Apesar da fiscalização das ações públicas constituir um dos objetivos fundamentais do exercício do controle social, este tem como propósito, também, a proposição de idéias e alternativas e, principalmente a participação efetiva da comunidade no processo de tomada de decisões.

Demandada pela sociedade e inscrita no modelo teórico de reforma administrativa do Estado, a participação surge como uma das possibilidades de controle social sobre as ações públicas, seja no que diz respeito à formulação de políticas públicas, seja na formação das parcerias para a execução dos serviços públicos não exclusivos, seja na fiscalização das ações governamentais e das ações das organizações sociais.

Assim, é importante demonstrar a relevância da participação como exercício e dever do cidadão para si e para a comunidade:

A participação se exprime, essencialmente, em uma série de atividades mediante as quais o cidadão, como indivíduo ou associado a outros, diretamente ou por meio de representantes, contribui para a vida cultural, econômica, política e social da comunidade civil a que pertence. Trata-se de um dever a ser conscientemente exercido por todos, de modo responsável e em vista do bem comum.

(...)

A participação na vida comunitária não é somente uma das maiores aspirações do cidadão, chamado a exercitar livre e responsabilmente o próprio papel cívico com e pelos outros, mas também um dos pilares de todos os ordenamentos democráticos além de ser uma das maiores garantias de permanência da democracia. O governo democrático, com efeito, é definido a partir da atribuição por parte do povo de poderes e funções, que são exercidos em nome, por sua conta e em seu favor; é evidente, portanto, que toda a democracia deve ser participativa²⁵⁵.

Destaca-se que a participação no espaço local é fundamental para o desenvolvimento de uma cidadania competente, bem como é o lugar onde os

²⁵⁵ Compêndio da Doutrina Social da Igreja, 2005, p. 114-115

indivíduos experimentem as qualidades necessárias ao seu exercício, especialmente a busca pelo respeito ao interesse coletivo e a educação voltada à responsabilidade social. Por esta razão, a participação, especialmente em sua dimensão política, tem sido vista como uma via, uma possibilidade de transformação social.

Ainda no que diz respeito à definição de participação, cabe diferenciar:

Situações de pseudo-participação, na qual os membros são apenas consultados; de participação parcial em que a maioria toma parte no processo, mas só alguns decidem; e a de participação total, que se caracteriza pela influência direta na decisão final de cada indivíduo. Em outras palavras, a participação pode ser explicitada em níveis, desde os menos efetivos até aqueles que demonstram sua concretude. Num primeiro nível os membros são apenas informados sobre decisões já tomadas; nos seguintes - dois e três - acontecem quando há consultas, respectivamente, facultativas e obrigatórias em relação a determinado assunto. O quarto nível é alcançado quando as partes elaboram propostas e recomendações à administração, ficando esta obrigada a justificar sua posição. Em seguida, estaria a co-gestão, na qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. No grau da delegação, a administração reserva certos limites, dentro dos quais os administrados ou subordinados podem decidir sem consultar seus superiores no momento da decisão. Na autogestão, mais alto grau de participação, o grupo determina seus objetivos, estabelecendo meios e controles pertinentes sem recorrer a uma autoridade externa. Não há diferença entre administrados e administradores²⁵⁶.

É necessário frisar, ainda, que a prática da participação não deve se restringir a determinado momento, mas deve se estender, idealmente, a todo o processo de decisão.

Neste sentido, a reforma administrativa do Estado, concebida pelo Plano de Modernização e Reforma do Estado do extinto MARE, pressupunha a renovação do sistema político incorporando a participação cidadã mediante o controle social e o aperfeiçoamento da democracia no sentido de torná-la mais participativa, mais direta.

A renovação das relações institucionais no âmbito da política é colocada, nos termos da proposta reformista, em dupla dimensão: por um lado, requer

²⁵⁶ BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. Coleção primeiros passos, São Paulo: Brasiliense, 1994.

“*accountability*” como demanda expressa para as instituições públicas; por outro, o exercício efetivo da cidadania para os entes sociais.

Vale lembrar que o controle social objetiva a possibilidade de envolvimento da sociedade nos assuntos de governo, na medida em que pode constranger os responsáveis a prestarem contas das suas ações (viés da transparência²⁵⁷ e responsabilização); assegurar utilização apropriada dos recursos públicos; e, democratizar a gestão das políticas públicas.

O conceito de responsabilização envolve dois aspectos: o da responsabilidade de um governo democrático perante a sociedade – expressa na prestação de contas e na transparência – e o do controle e da fiscalização do governo pela sociedade. Ambos os aspectos pressupõem o controle das ações do governo, seja o controle interno pela própria burocracia, seja o controle externo pela sociedade. A utilização dos preceitos de responsabilização pelos resultados exige a amadurecimento democrático como condição *sine qua non*, tendo em vista que as decisões políticas e a fiscalização por parte da sociedade demandam a existência do Estado de Direito com exercício pleno da cidadania²⁵⁸.

A evolução dos conceitos de cidadania e participação deve reconhecer, no seio da sociedade, o poder político não apenas no ato de votar, como também na reivindicação das funções de crítica e controle do Estado. O incentivo ao exercício da cidadania e participação implica no empoderamento das diversas classes e grupos integrantes da sociedade civil, no sentido de sua ampliação a todos os indivíduos, bem como da redistribuição do poder político e social, com o

²⁵⁷ A transparência tem os seguintes atributos: acessibilidade aos meios de informação, aliada à proficiência da população em geral; relevância da informação apresentada; qualidade e confiabilidade, bem como tempestividade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação.

²⁵⁸ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L., MILAN, L. (2009), p.30.

reconhecimento da diversidade e pluralismo de idéias e atores e garantia ao respeito.

Vale dizer, mais uma vez, que a participação deve ser promovida nos diversos setores, no interior das organizações, experimentando novos mecanismos e formas de gestão.

Seguindo esta lógica, a reforma administrativa do Estado visualiza situações potenciais que podem contribuir para a mudança social, ou seja, a formação das parcerias para o alcance da satisfação de necessidades públicas a partir da própria sociedade, assim como o exercício de pressão popular para que a esfera pública estatal esteja aberta à participação de todos e voltada para o interesse de todos.

Neste exercício, é importante que o controle e a participação sociais tenham em vista o reconhecimento e respeito à supremacia dos interesses públicos e universais, aos princípios da economicidade²⁵⁹, da eficiência²⁶⁰ e da eficácia²⁶¹ na prestação dos serviços e à responsabilização dos atores intervenientes em todos os seus atos.

A análise do nível de inclusão dos cidadãos envolve o exame das condições em que se desenvolvem os conceitos de representatividade e co-responsabilidade, e, ainda, tratam da participação popular pretendida livre e autônoma.

Cabe mencionar que o controle social, em um contexto participativo, constitui o meio mais democrático e distribuído por todas as camadas da sociedade e, no âmbito governamental, pode realizar-se pela organização da sociedade para

²⁵⁹ A economicidade pressupõe a obtenção e a utilização exata de recursos nas quantidades necessárias e suficientes e no momento adequado, sem desperdícios e sem perdas nos padrões de qualidade e observando as alternativas mais econômicas de mercado.

²⁶⁰ A eficiência diz respeito à capacidade em obter o máximo de produto a partir de um dado conjunto de insumos. Mensura a habilidade de se produzir tantos produtos quanto permitam os insumos utilizados, ou seja, usar o mínimo de insumos para produzir certa quantidade de produto (maximizando os meios).

²⁶¹ A eficácia é obter resultados dentro dos objetivos propostos. Diz respeito ao alcance de metas pré-estabelecidas.

controlar e influenciar as instituições sem as características de poder formal, e quando o controle social se exerce por meio de mecanismos formais de poder, como, por exemplo, a participação em conselhos diretores destas instituições.

A fim de ampliar e intensificar o exercício da democracia participativa há que se promover o fortalecimento da demodiversidade, “entendida como coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”²⁶², a experimentação permanente de novos mecanismos e o intercâmbio destas experiências.

O controle social, no contexto da democracia representativa, se efetua por meio de políticos eleitos, via mandato, que exercerão o controle em nome da sociedade.

Vários dispositivos constitucionais e infraconstitucionais amparam o controle social como prerrogativa da sociedade civil. Podemos citar: artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 31, parágrafo 3º, todos da Constituição Federal; artigo 48, parágrafo único da Lei n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal); artigo 9º, § 1º e artigo 14 da Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); Leis n.ºs 8.080/90 e 8.142/90 (Leis de Política de Saúde e da Organização da Saúde) e Lei n.º 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social). A EC n.º 19/98 incorporou uma proposta de participação do usuário na administração pública direta e indireta, especialmente mediante o acesso às informações e a avaliação periódica, externa, da qualidade dos serviços.

Diversos mecanismos viabilizam a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público. Podem ser mencionados, dentre outros, a participação popular nos conselhos administrativos

²⁶² Vide SANTOS, B. (2003)

de agências paraestatais, o sistema de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, o do escritório de um ombudsman (Dinamarca), dotado de poderes para conduzir investigações independentes, a atribuição de poderes aos cidadãos para contestar as decisões burocráticas nas cortes e em tribunais administrativos (EUA) e a ação popular como a principal garantia da cidadania para evitar abusos na realização dos contratos de gestão com as Organizações Sociais.

Um exemplo no que diz respeito à participação da sociedade na avaliação dos serviços públicos encontra-se no Poupatempo onde estão disponibilizados vários canais de comunicação, nos quais é estimulada a manifestação da população: preenchimento de fichas com as sugestões e reclamações dos cidadãos-usuários que ficam disponíveis em balcões específicos em todos os postos de atendimento; podem ser utilizados, ainda, o n.º de telefone gratuito e o e-mail, demonstrando que a população está se utilizando dos mecanismos postos à disposição para o exercício do seu direito de cidadania. A efetividade desta participação depende do monitoramento, da apuração e das respostas a todas as manifestações.

Ainda que previstas diversas formas de participação do cidadão, verifica-se, ainda, que a população encontra-se mal informada sobre os mecanismos postos à sua disposição; e, inexistente motivação para modificar este estado das coisas. Esta situação acaba por conduzir a população à descrença nas leis criadas para amparar a sua participação.

A ausência de participação pode ser explicada, também, por argumentos centrados, por exemplo, no “consenso” de que a política é assunto exclusivo para “políticos”, com destaque para o aspecto pejorativo; a posição socioeconômica

confortável, que estimula a abstenção daqueles privilegiados; e, o sentimento de impotência no sentido de exercer alguma influência.

4.3.3.1. *Conselhos*

As parcerias entre sociedade civil, Estado e mercado apresentam inúmeras formas e áreas de atuação, mas, em se tratando de participação especialmente no que tange à formulação de políticas públicas, ressalte-se os modelos de conselhos e de conferências. Cabe mencionar que é no interior dos conselhos setoriais, pelo menos teoricamente, que se abre um espaço institucional para a canalização de propostas da sociedade civil com propósito de promover aspectos de nova governança junto à esfera estatal.

A respeito da origem dos Conselhos, observa-se que resultaram:

De experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas²⁶³.

Estes conselhos pretendem constituir canais efetivos de participação e permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas uma promessa de direito e se torne efetiva mente realidade.

A instituição de formatos participativos, refletidos, exemplificadamente, pelos conselhos e pelas novas formas de relações dos movimentos sociais com o Estado, parece ter contribuído para a construção de um novo modelo de relacionamento entre povo e governo e para o fortalecimento da atuação democrática da população na formulação, definição e implementação de políticas públicas. A partir daí, as

²⁶³ CUNHA, S. (2003)

políticas públicas deixam de ser compreendidas como a concessão de um favor e passam a ser vistas como direito do cidadão que deve ser construído e, permanentemente, efetivado.

Rememorando a explicitação sobre os níveis de controle social, verifica-se que:

Na Gestão Pública nas diversas áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Direitos Humanos, etc.), tem intuito de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos²⁶⁴.

Analisando as áreas em que eles se encontram, os Conselhos se apresentam como:

- Conselhos Gestores de Programas Governamentais, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;
- Conselhos de Políticas Setoriais, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação e Cultura;
- Conselhos Temáticos, que visam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros²⁶⁵.

Existem, ainda, Conselhos que tratam de assuntos menos específicos, ou seja, abrangem áreas mais amplas, como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Municipal, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Conselho de Desenvolvimento e Economia Social, entre vários outros²⁶⁶.

Embora não sejam os únicos espaços de prática do controle social, os Conselhos poderão ser considerados o seu modo mais democrático (direto) e o ambiente mais vigoroso, desde que sejam respeitados a autonomia e pluralismo de

²⁶⁴ CUNHA, S. (2003)

²⁶⁵ Ibidem.

²⁶⁶ Ibidem.

representação (sociedade civil, Estado, empresariado), mantidas as estruturas adequadas ao desempenho de suas funções, inclusive com o estímulo à cooperação e ações intersetoriais.

É conveniente aludir que, no interior destes Conselhos, são proporcionadas oportunidades aos cidadãos de, “por meio dos seus representantes, acompanhar, fiscalizar e avaliar os ações e serviços, públicos ou privados, representando contra qualquer ato que entenda atentatório aos seus direitos”²⁶⁷.

Quanto à eficácia das decisões tomadas, os conselhos se classificam em os de natureza deliberativa, àqueles cujas manifestações possuem poder direto e vinculador, e os de natureza consultiva, nos quais as manifestações não têm caráter vinculativo direto, mas que exercem controle político sobre o Governo e a Administração Pública.

Vale ressaltar que a paridade, em sua formação, constitui critério desejável a fim de ensejar disputa equitativa de poderes e abranger interesses divergentes no interior dos conselhos. Tal postura visa, também, garantir legitimidade e equilíbrio ao processo de deliberação.

Contudo, a garantia de paridade não é suficiente, uma vez que é preciso qualificar a participação dos representantes da sociedade civil, a fim de torná-la expressão de uma disputa consistente de propostas de gestão, na qual se verifique uma sólida e determinante contribuição para o incremento da capacidade como organização social. Caso contrário ocorrerá um esvaziamento político destes espaços que servirão, tão somente, como esfera de validação das propostas advindas dos governos, qualquer que seja o seu conteúdo.

²⁶⁷ CUNHA, S. (2003)

Outra questão relevante, diz respeito à postura dos governos em relação às decisões tomadas pelos conselhos. Existem aqueles que promovem e valorizam esta esfera de participação com a adoção das medidas tendentes à concretização do ali decidido; assim como existem outros que os constituem e mantêm a fim de cumprir exigências legais e assegurar repasse de recursos²⁶⁸.

As decisões dos conselhos tomam forma de resoluções, quando sua natureza tiver caráter deliberativo; de recomendações e moções, no exercício de atribuição de caráter consultivo; de comunicações e representação quando tratar-se de manifestações de caráter fiscalizador²⁶⁹.

No âmbito da assistência social, em cada um dos níveis de governo, a organização da política pública está fundamentada no trinômio Conselho-Fundo-Plano. O Conselho de Assistência Social tem composição paritária entre Sociedade Civil e Governo e função de fiscalizar o Fundo de Assistência Social; o Fundo de Assistência Social centraliza os recursos financeiros e é controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho; e o Plano de Assistência Social expressa a política proposta e suas interrelações com as demais políticas setoriais e com toda a rede assistencial²⁷⁰.

O princípio da gestão democrática, além de estar presente na CF/88, foi inserido também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional que estabeleceram os objetivos e prioridades que orientam as políticas públicas de educação, especialmente com a garantia de participação dos profissionais e das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e

²⁶⁸ Vide GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, UFRN. Natal, RN, 2005. Disponível em: http://bdt.d.bczm.ufrn.br/tedesimplificado/tde_arquivos/7/TDE-2006-07-25T003512Z-76/Publico/AlineAMG.pdf. Acesso em: 30/09/10.

²⁶⁹ CUNHA, S. (2003)

²⁷⁰ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L., MILAN, L. (2009), p.32-33 e Política Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004, p. 41.

equivalentes, a descentralização da gestão educacional, o fortalecimento da autonomia e a garantia de participação da sociedade na gestão²⁷¹.

O Conselho de Escola é uma instância colegiada de gestão, de caráter democrático-participativa, na qual os representantes das comunidades escolar e local dividem o poder e as responsabilidades. Todavia, parecem ser insuficientes os incentivos ao exercício da autonomia para a gestão democrático-participativa quando, durante as reuniões do Conselho, podem ser observadas a carência de debates e votação das decisões coletivas, a ausência de representantes de cada segmento (pais, professores, alunos), a deficiência na transparência das informações e a ausência de registros²⁷².

A Associação de Pais e Mestres - APM - é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com o objetivo de auxiliar a escola no seu propósito de melhoria das condições de ensino. Trata-se de uma unidade executora que se forma na integração escola-comunidade e é corresponsável pela administração de grande volume de recursos repassados, devendo estimular a participação dos cidadãos nas decisões por meio de seu Conselho Deliberativo, com publicidade e transparência das prestações de contas à comunidade a fim de promover maior autonomia à unidade escolar²⁷³.

Cabe lembrar que a fiscalização da execução do objeto do termo de parceria será feita, além do Poder Público e da própria entidade, pelos Conselhos de Políticas Públicas, em cada nível de governo.

²⁷¹ GALVÃO, M.; ANTICO, C.; CAMPOS, L., MILAN, L. (2009), p. 96.

²⁷² Ibidem, p. 96.

²⁷³ Ibidem, p. 97-98.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pela Lei n.º 10.683/03, tem como objetivo assessorar o novo pacto social que se forma no Brasil e definir quais e quando serão feitas as principais reformas do país²⁷⁴.

O CDES é presidido pelo Presidente da República e seus membros são designados por ele para um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução. Sua composição reúne trabalhadores, empresários, movimentos sociais, governo e lideranças expressivas de diversos setores. Como requisitos para a nomeação dos integrantes combinam-se representatividade setorial, abrangência social, densidade política e capacidade para contribuir e repercutir os debates sobre temas fundamentais para o desenvolvimento do País²⁷⁵.

A composição do Conselho permite uma visão sistêmica sobre as questões postas e baseia-se no entendimento de que o “desenvolvimento envolve múltiplos e necessários aspectos (econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais) e depende do envolvimento e responsabilização da sociedade como um todo”²⁷⁶.

Destacado da estrutura do CDES, o Observatório da Equidade

Tem por finalidade fornecer capacidade e instrumentos ao Conselho e à sociedade brasileira para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país e para apoiar a formulação de políticas públicas e ações sociais que promovam maior equidade no acesso aos direitos de cidadania²⁷⁷.

Para tanto, dispõe de um Comitê Técnico constituído pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES).

²⁷⁴ CUNHA, S. (2003)

²⁷⁵ Informações extraídas do sítio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em: <http://www.cdes.gov.br>. Acesso em: 24/02/10.

²⁷⁶ BARBOSA, Betina Ferraz. *O Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional: Glossário da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, Ministério da Integração Regional, 2010.

²⁷⁷ Conceito e mais informações, vide: <http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/>. Acesso em: 30/09/10.

O Observatório mobiliza também uma Rede de Observação, formada por adesão e constituída por especialistas e organizações governamentais e não-governamentais, com objetivo de ampliar o debate e obter contribuições para elaboração das análises e recomendações sobre as políticas públicas e sua execução²⁷⁸.

Nos debates sobre desenvolvimento o CDES

Orientado pela busca do interesse mais amplo, para além das partes nele representadas, o Conselho tem proporcionado a articulação de pontos de vista diversos, sem negar o que há de contraditório nessa articulação. Esse exercício de explicitação de conflitos e de busca de entendimento constitui-se em uma arena importante para a mobilização da vontade nacional e para ampliar o espaço de interlocução, de processamento de informações e de decisões do Estado brasileiro para construção do desenvolvimento, em seus múltiplos e necessários aspectos²⁷⁹.

4.3.3.2. Audiências Públicas e Ouvidorias

A audiência pública “se caracteriza, em síntese, pelo debate público e pessoal entre a Administração e os cidadãos ou entidades representativas da sociedade civil, relativamente a temas de relevante interesse público e social”²⁸⁰. É utilizada como via de participação da comunidade em decisões de nível local e consiste em uma reunião na qual a população pode se manifestar, expressando sua opinião e ponto de vista, sobre o assunto em pauta, possibilitando o acesso do responsável pela decisão aos mais variados posicionamentos²⁸¹.

²⁷⁸ Fonte: sítio do CDE. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/8508/funcionamento-do-conselho.html>.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *Oralidade no Direito Administrativo: licenciamento ambiental e audiência pública*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 30/09/10.

²⁸¹ CUNHA, S. (2003)

Da natureza consultiva destas audiências, resulta que as deliberações nelas alcançadas não determinam a decisão, no entanto a autoridade deve analisá-las ainda que esteja desobrigada a segui-las²⁸².

A respeito do campo de atuação das ouvidorias é possível destacar:

A defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos do usuário dos serviços públicos contra atos e omissões ilegais ou manifestamente injustos praticados pelos prestadores de serviço, receber e apurar as reclamações ou denúncias relativas à prestação dos serviços, recomendando aos órgãos competentes, quando cabível, a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos ou auditorias, recomendar a correção de atos e procedimentos que desrespeitem aos direitos do usuário, sugerir aos prestadores medidas de aprimoramento e adequação dos serviços, e difundir amplamente os direitos do usuário²⁸³.

Os mecanismos de audiências/consultas públicas, ouvidorias, dentre outros, têm se mostrado insuficientes e pouco efetivos, de um modo geral, dada a pouca tradição da sociedade brasileira na participação e controle da esfera do Estado.

4.3.3.3. *Governo Eletrônico*

No contexto de participação e controle sociais, a emergência das novas tecnologias da informação e da comunicação tem trazido amplas perspectivas, especialmente verificadas nos avanços relativos à transparência, interatividade, cidadania e no processo de tomada de decisão.

Sustentado por estes avanços, o Programa Governo Eletrônico (e-governo) objetiva o aumento da eficiência na Administração Pública para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Nesta visão, a administração pública deve desempenhar suas funções, enquanto organização, de forma integrada, eficiente e transparente, contando com as novas tecnologias.

²⁸² CUNHA, S. (2003)

²⁸³ SANTOS, L. (2004)

O programa persegue os desafios de utilizar a tecnologia da informação como instrumento para a inclusão social e para o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas.

O Programa e-gov apresenta como funções características:

- ✓ Prestação eletrônica de informações e serviços;
- ✓ Regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- ✓ Prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- ✓ Aquisição de bens e serviços por meio da internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- ✓ Estímulo aos *e-negócios*, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas²⁸⁴.

Deve-se incluir, dentre as citadas funções, o ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais.

De uma forma geral, pode-se dizer que:

Os princípios gerais que orientam o *e-governo*, qualquer que seja o seu estágio, são a democratização do acesso à informação, a universalização na prestação dos serviços públicos, a proteção da privacidade individual e a redução das desigualdades sociais e regionais²⁸⁵.

O programa *e-gov* consiste na oferta de serviços e informações em meio eletrônico e internet de forma contínua e integrada, de qualquer ponto, com rapidez, resolutividade e com transparência e controle social²⁸⁶.

O Programa Governo Eletrônico prevê três linhas mestras: a popularização da internet, o acesso a serviços de pagamento eletrônico de taxas e impostos e a

²⁸⁴ ROCHA, Paulo César Prazos da. *Estudo sobre a importância do sistema de informação num processo de auditoria pública*. 2005. Disponível em: <http://www.classecontabil.com.br/v3/artigos/ver/668>. Acesso em: 30/09/10.

²⁸⁵ GONTIJO, Míriam. *Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação*. *Perspect. cienc. inf.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

²⁸⁶ PARREIRAS, Tatiane Aparecida Silva. *Governo Eletrônico: Uma avaliação do site da Assembléia Legislativa*. Monografia. Belo Horizonte, PUC/MG, 2003. Disponível em: <http://www.fernando.parreiras.nom.br/publicacoes/egov.pdf>. Acesso em: 30/09/10.

consolidação dos mecanismos eletrônicos de compras governamentais e de acompanhamento e fiscalização das obras públicas. Estas três linhas de ações conjugadas possibilitarão à sociedade a ampliação dos instrumentos de controle social, bem como a potencialização de negócios e a economia de recursos públicos.

Assim o Governo Eletrônico não é o ator principal neste processo. Ele é o instrumento para se alcançar os resultados de melhor governança, controle social, participação e efetivo exercício da cidadania.

5. Panorama da Cultura

5.1. O que é Cultura?

Há várias maneiras de entender o que é cultura, cujo sentido varia conforme a aplicação nos diversos ramos do conhecimento humano.

Na seara das ciências sociais *lato sensu* o termo cultura é entendido como o aspecto da vida social que se relaciona com a produção do saber, arte, folclore, mitologia, costumes, etc., visando a sua preservação pela transmissão de uma geração à outra.

Na sociologia o conceito de cultura representa aquilo que é aprendido e partilhado pelos indivíduos de um determinado grupo e que lhe confere uma identidade. A partir desta definição, é possível concluir que não existem culturas superiores, nem culturas inferiores, pois a cultura é relativa, o que em sociologia denomina-se por relativismo cultural, ou seja, existem padrões culturais distintos.

Sob a ótica da filosofia, cultura deve ser compreendida como o conjunto de manifestações humanas, ou seja, opondo-se às manifestações da natureza ou comportamento natural. No cotidiano e no vulgo costuma vir associada à aquisição de conhecimentos e experiências de vida reconhecidas tidas como superiores, erudição.

Na antropologia a cultura é vista como o conjunto de padrões apreendidos e desenvolvidos pelo ser humano. Segundo a definição de Edward Burnett Tylor²⁸⁷, *“Culture is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law,*

²⁸⁷ TYLOR, Edward Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, art, and custom*. Gordon Press: 1974.

custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society"²⁸⁸.

José Luiz Santos²⁸⁹ apresenta, ao tratar do conceito de cultura, duas concepções: a primeira diz respeito aos aspectos de uma realidade social; e a segunda se refere ao conhecimento, às idéias e crenças e ao modo como eles se encontram na vida social. A partir destas concepções "a cultura diz respeito a tudo aquilo que caracteriza a existência social de um povo ou nação, ou então de grupos no interior de uma sociedade"²⁹⁰. Em outras palavras, a cultura pode ser visualizada como o conjunto de manifestações artísticas, sociais, lingüísticas e comportamentais de um povo ou civilização.

Na análise dos elementos da cultura, é possível distingui-los em: materiais, aqueles que se referem a qualquer material físico que foi tomado ou modificado pelo homem, constituindo o acervo material de uma cultura (tecnologia, alimentação, objetos manufaturados, etc.); e, imateriais, os que dizem respeito à construção mental que está presente no cotidiano das pessoas que fazem parte daquela sociedade: idéias, crenças, costumes, hábitos, atitudes e comportamentos das pessoas²⁹¹.

Na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO consta uma definição de cultura que:

Deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida,

²⁸⁸ Cultura é um conjunto complexo que inclui o conhecimento as crenças, a arte, a moral, o direito, os costumes e as outras capacidades e/ou hábitos adquiridos pelo homem enquanto membros da sociedade.

²⁸⁹ SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ SILVA, Golias. *Sociologia*. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças²⁹².

Reconhecidos como direitos humanos universais, os direitos culturais são considerados como indispensáveis para a dignidade humana, contribuindo para o pleno exercício da liberdade e objetivando a justiça, a igualdade e a paz.

O artigo 215 da CF/88 preconiza que 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. O parágrafo 3º deste mesmo artigo prevê a elaboração do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, cujo objetivo é o desenvolvimento cultural do País e a integração das ações do poder público que conduzem à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; à produção, promoção e difusão de bens culturais; à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; à democratização do acesso aos bens de cultura; à valorização da diversidade étnica e regional.

5.2. Políticas Culturais

5.2.1. Agenda 21 da Cultura

A Agenda 21 da Cultura²⁹³ (Barcelona/2004) consolida o compromisso das cidades e dos governos locais para o desenvolvimento cultural. Trata-se de um

²⁹² Definição conforme as conclusões da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (MONDIACULT, México, 1982), da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (Nossa Diversidade Criadora, 1995) e da Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo, 1998).

²⁹³ Comissão de Cultura – Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU. Barcelona: Edição - 31/01/2008.

documento com a finalidade de orientar as políticas públicas de cultura e contribuir para o desenvolvimento cultural da humanidade.

Dentre os princípios afirmados neste documento destaca-se: a diversidade cultural como principal patrimônio da humanidade; o reconhecimento dos direitos culturais como parte indissociável dos direitos humanos; o desenvolvimento cultural a partir da multiplicidade dos agentes sociais; as cidades e os espaços locais constituem ambientes privilegiados da elaboração cultural; a qualidade do desenvolvimento local requer a conjugação de políticas culturais e de outras políticas públicas (sociais, econômicas, educativas, ambientais e urbanísticas); e, o equilíbrio entre o interesse público e privado nas políticas culturais.

Neste documento foram estabelecidos vários compromissos e recomendações a serem atendidos. Dentro da linha do presente trabalho, devem ser ressaltados os seguintes:

(...)

18 - Apoiar e promover, pelos diferentes meios e instrumentos, a manutenção e ampliação dos bens e serviços culturais, buscando a universalização do acesso a estes, à ampliação da capacidade criativa dos cidadãos. Os governos locais manifestam o seu compromisso com a geração e ampliação de públicos e a participação cultural como elementos de uma cidadania plena;

19 - Implementar os instrumentos apropriados para garantir a participação democrática dos cidadãos na formulação, no exercício e na avaliação das políticas públicas de cultura;

20 - Garantir o financiamento público da cultura por meio do financiamento direto de programas e serviços públicos, o apoio às atividades de iniciativa privada através de subvenções, incentivos fiscais;

(...)

28 - Implementar ações descentralizadas das políticas e dos recursos, favorecendo os setores sociais vulneráveis, com a defesa do princípio do direito à cultura e o conhecimento por parte de todos os cidadãos;

29 - Promover, particularmente, a coordenação entre as políticas culturais dos governos locais que partilham um mesmo território, num diálogo que valorize a identidade de cada um, a sua contribuição ao conjunto e a eficiência dos serviços postos à disposição da cidadania;

(...)

40 - Promover as relações entre equipamentos culturais e entidades que trabalham com o conhecimento, com as universidades, os centros de investigação e as empresas;

(...)

47 - Assegurar a centralidade da cultura no conjunto das políticas locais, incentivando a instituição de agendas 21 da cultura em seu território, em coordenação com os processos de participação cidadã e planificação estratégica;

48 - Realizar propostas de acordo sobre os mecanismos de gestão da cultura com os outros níveis institucionais, respeitando o princípio da subsidiariedade;

(...)

50 - Estabelecer instrumentos de intervenção pública no campo cultural tendo em vista o aumento das necessidades cidadãs e à insuficiência de programas e recursos;

51 - Estabelecer mecanismos de consulta e acordo com os governos locais, diretamente ou mediante suas redes e federações, no estabelecimento de novas legislações, regulamentações e sistemas de financiamento no campo cultural²⁹⁴.

5.2.2. Políticas Culturais no Brasil²⁹⁵

No Brasil a relação entre o Estado e a cultura tem uma longa história. Apesar disso, as iniciativas de elaboração de políticas, caracterizadas pelo cuidado no preparo e realização de ações de maior alcance e em caráter permanente, datam do século XX.

Durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) foram implementadas as primeiras políticas públicas de cultura no Brasil, especialmente consubstanciadas numa série de medidas, com intuito de prover o setor cultura de uma maior institucionalidade.

No período entre 1945 e 1964, o desenvolvimento na área cultural se efetuou no campo da iniciativa privada, tendo o Estado deixado de promover ações diretas

²⁹⁴ Comissão de Cultura – Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU. Barcelona: Edição - 31/01/2008.

²⁹⁵ CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

no campo da cultura: foi mantida a estrutura anterior; instituições privadas, declaradas de utilidade pública, passaram a receber subvenções governamentais de maneira descontinuada, fato que não pode ser considerado propriamente uma política de financiamento ou de manutenção de instituições culturais.

Em 1961, foi recriado o Conselho Nacional de Cultura, subordinado a Presidência da República e composto por comissões das áreas artísticas e de alguns órgãos do governo, cuja intenção era instituir um órgão responsável pela elaboração de planos nacionais de cultura. A partir das mudanças políticas, o Conselho retorna ao âmbito do Ministério da Educação (MEC), porém, mantidas suas atribuições.

A partir de 1964, foram alteradas as orientações da produção cultural com o Estado retomando o projeto de uma maior institucionalização do campo da produção artístico-cultural. Abriu-se a discussão sobre a necessidade da elaboração efetiva de uma política nacional de cultura, tendo sido formada uma comissão para estudar a reformulação do Conselho Nacional de Cultura de maneira a dotá-lo de estrutura que o possibilitasse assumir o papel de elaborador de uma política cultural de alcance nacional²⁹⁶ e, em novembro de 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC). Por volta de 1974, foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC), apresentado como um projeto de financiamento de eventos culturais, que abrangia o setor de patrimônio, das atividades artísticas e culturais e previa, ainda, a capacitação de pessoal. Durante o governo Geisel (1974-1978), houve efetivo fortalecimento da área da cultura, especialmente com a criação de órgãos estatais que passaram atuar em novas áreas, tais como: o Conselho Nacional de Direito

²⁹⁶ CALABRE, Lia. *O Conselho Federal da Cultura, 1071-1974*. In: *Estudos Históricos*, n. 37, janeiro-junho de 2006, p.81-98.

Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE).

O processo de institucionalização da cultura nas áreas de atuação governamental não se circunscreveu ao nível federal, tendo sido registrado crescimento, na década de 70, do número de Secretarias de Cultura e de Conselhos de Cultura de Estados e Municípios.

Em 1981, no âmbito do MEC, passaram a integrar a Secretaria de Cultura duas subsecretarias: a de Assuntos Culturais, ligada a Funarte, e a de Patrimônio, ligada ao IPHAN e a Fundação Pró-Memória.

No governo de José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura que enfrentou, desde o início, muitos problemas, tanto de ordem financeira como administrativa. Na tentativa de obter novas fontes de recursos para impulsionar o campo de produção artístico-cultural foi promulgada a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura, a Lei nº 7.505/86, cujo objetivo central era superar as dificuldades enfrentadas pela administração pública federal.

Em 1990, sob o governo de Fernando Collor, o Ministério da Cultura foi extinto e, entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos na área da cultura. A consequência da retirada do governo federal de cena foi a de que a maior parte das atividades culturais passou a ser realizada pelos Estados e Municípios, o que contribuiu, juntamente com a autonomia fornecida pela Constituição de 1988 e da delegação de responsabilidades, para a ampliação da ação local sobre as atividades culturais.

Em 1992, o Ministério da Cultura foi recriado e, em 1993, teve início o processo da conformação de uma nova política, mais voltada para as leis de mercado, na qual o Ministério tinha cada vez menos poder de interferência, tendo

sido transferido para a iniciativa privada, através da lei de incentivo, o poder de decisão sobre onde deveriam ser aplicados os recursos públicos incentivados.

No primeiro ano da gestão do Ministro Gilberto Gil, foi elaborado um plano de ampla reformulação da estrutura do Ministério da Cultura (MinC). Para tanto, foram realizadas série de consultas e fóruns com participação de diversos segmentos da área artística e da sociedade em geral, abrindo os primeiros canais de diálogo entre o MinC e a sociedade civil.

5.3. Cultura e Desenvolvimento

Considerando a participação e controle sociais, cabe mencionar que as políticas públicas devem visar ao fortalecimento das capacidades das pessoas e comunidades com intuito de satisfazer suas necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. Sob esta ótica, estabelece-se um novo modelo de relação entre Estado e sociedade fundamentado na participação, na parceria, na articulação inter e intragovernamental, na descentralização, na convergência e integração das ações.

Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas mantém relação com os objetivos e com a multiplicidade de efeitos pretendidos e alcançados.

A promoção de políticas de caráter mais universal tem como desafio, segundo Pierre Bourdieu²⁹⁷, a questão de um processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”, ou seja, a política de acesso às diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade deve associar o compartilhamento dessas múltiplas

²⁹⁷ BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp/Zouk, 2003.

linguagens com esse mesmo conjunto. Segundo Tereza Ventura²⁹⁸, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”.

O processo de constituição de políticas de longo prazo demanda o envolvimento daqueles a quem estas políticas estão dirigidas. Vale lembrar que, atualmente, existem iniciativas coletivas de gestão pública, com atuação e participação efetiva da sociedade civil em conselhos. No setor cultural, têm-se observado tentativas de participação e influência de profissionais da área e do público em geral nos processos de decisões das políticas públicas culturais, bem como o surgimento de “movimentos de valorização das manifestações culturais locais, das demandas por uma maior formação e especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis e impõe-se a implementação de projetos buscando autonomia cultural”²⁹⁹.

Assim, o modelo de gestão compartilhada se fundamenta no reconhecimento da diversidade cultural dos atores sociais integrantes da proposta associativa e na abertura e manutenção de canais de participação democrática.

No que diz respeito à diversidade cultural, insere-se a questão da democratização cultural³⁰⁰, constituída num processo contínuo e fundamentada em uma visão de cultura voltada ao interesse coletivo, sem dependência das disposições do mercado. Num ambiente participativo a cultura deve ser entendida como expressão de cidadania, com a promoção das configurações culturais de

²⁹⁸ VENTURA, Tereza. *Notas sobre política cultural contemporânea*. In: Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan-abr 2005, p.77-89.

²⁹⁹ CALABRE, L. (2007)

³⁰⁰ CANEDO, Daniele Pereira. *Cultura, Democracia e Participação Social: Um Estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia*. Dissertação (mestrado), UFBA, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2008: “A democratização cultural tem como objetivo a distribuição e a popularização da arte, do conhecimento científico e das formas de “alta cultura”, possibilitando o acesso igualitário de todos os indivíduos e grupos aos bens culturais como a melhor forma de corrigir as desigualdades socioculturais”.

todos os grupos sociais, segundo suas necessidades e desejos, de modo a estimular a participação popular na criação cultural e nos processos de autogestão³⁰¹.

Quanto à oportunidade de participação, é imperioso aludir à questão da desigualdade como fator limitador do acesso aos serviços básicos e ao exercício da cidadania, especialmente em razão da capacidade diferenciada dos grupos sociais em termos de representação e da defesa de seus interesses. Cabe mencionar, ainda, que “o conceito de pobreza implica não apenas a pobreza absoluta nem se restringe à falta de recursos resultante do desemprego ou de condições de vida precárias, mas está relacionada também à cidadania e à cultura”³⁰². O exercício da cidadania cultural, não obstante reconhecer a existência de diferenças sociais e culturais entre os sujeitos, pretende superar estas desigualdades, valorizando as diversas práticas e demandas culturais como meio de expressão da diversidade cultural.

Objetivando o desenvolvimento econômico e social têm sido adotadas ações tendentes a maior descentralização. No entanto, esta descentralização tem enfrentado desafios especialmente àqueles relativos às relações entre os níveis de governo, impedindo a execução de grandes políticas públicas, uma vez que os recursos para financiá-las concentram-se na esfera federal, enquanto a execução/implementação acontece em nível local.

Por outro lado, a partir do reconhecimento das inúmeras afinidades entre cultura, desenvolvimento social e humano e educação, as políticas culturais devem

³⁰¹ Conforme Marilena Chauí, (In *Cultura política e política cultural*, São Paulo: Estudos Avançados 9 1995, p.71-84) a política de “animação cultural” deve ser “substituída pela ação cultural das comunidades, dos movimentos sociais e populares”.

³⁰² UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil*. UNESCO, Brasília, 2006. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544por.pdf>. Acesso em: 01/10/10.

incluir áreas destes setores, coexistindo, no âmbito da gestão e governança, os vários atores sociais.

Marilena Chauí³⁰³ resume em quatro princípios uma política cultural democrática e eficiente: qualidade, diversidade, preservação de identidades e disseminação de valores. Esclarecendo cada um destes princípios, pode-se registrar que, no intuito de estimular atividades culturais, o Estado – sem jamais se tornar ele próprio produtor de cultura – deve assegurar um fluxo de bens e atividades culturais com qualidade, que comporte diversidade suficiente para oferecer ao cidadão reais opções de consumo cultural entre os segmentos artísticos. É importante, ainda, garantir que “a cultura seja território em que se afirmem e reafirmem identidades particulares - nacionais, regionais, étnicas, sexuais, etárias, religiosas, etc.- em contraposição à força globalizadora da indústria cultural internacional”³⁰⁴. É imprescindível, também, que as manifestações culturais sejam expressão de valores verdadeiramente positivos para o ser humano.

O desenvolvimento da cultura em um clima democrático e plural requer, ao menos, dois requisitos institucionais: certa continuidade político-administrativa e mínimo de profissionalização a técnicos e dirigentes da área.

O atendimento ao requisito da profissionalização demanda do agente cultural o conhecimento das possibilidades no campo da cultura e dos recursos administrativos. Para isso é necessário despojar-se de preconceitos impostos por ideologias de origens variadas, ou seja, de um lado, precisa deixar de crer que o Estado pode tudo fazer, por outro, que deve tudo delegar à iniciativa privada em

³⁰³ Ver a respeito: CHAUI, Marilena. *Cidadania cultural como diretriz*. Informativo do Instituto de Estudos Avançados da USP, p. 7, mar. 1995.

³⁰⁴ DURAND, José Carlos Garcia. *Profissionalizar a Administração da Cultura*. São Paulo: RAE – Revista de Administração de Empresas, v. 36, n.2, p. 6-11, abr/mai/jun de 1996.

termos de cultura. Deve reconhecer a importância do aspecto econômico da cultura como meio eficiente de gestão e não como uma forma de traição ou violência³⁰⁵.

A questão econômica e o papel relevante desempenhado nas políticas sociais relativo à diversidade, pluralismo e direitos humanos vêm sendo reconhecidos na seara cultural.

Sob esse influxo, surge o conceito de economia da cultura:

*A economia da cultura ou economia cultural é um ramo da Ciência Econômica que estuda os efeitos de toda atividade econômica ligada a uma manifestação artística e criativa de uma sociedade*³⁰⁶.

Em outras palavras, “a economia da cultura constitui-se em um instrumental analítico para resolver questões prementes ligadas aos efeitos econômicos da atividade cultural”³⁰⁷. Assim, abrange as indústrias culturais³⁰⁸, contudo não se limita a elas, compreendendo complementarmente atividades como artesanato, turismo cultural, festas e tradições, patrimônio tangível e intangível e afins.

A partir da perspectiva do desenvolvimento econômico e social e a sua relação com a cultura pode-se demonstrar, na figura a seguir, as dimensões desse desenvolvimento e a posição ocupada pela cultura nesse universo³⁰⁹.

³⁰⁵ DURAND, J. (1996).

³⁰⁶ PORSSE, Alexandre Alves; VALIATI, Leandro; FLORISSI, Stefano (orgs). *Economia da cultura: bem-estar econômico e evolução cultural*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.

³⁰⁷ PRIETO, Luis César Herrero. *Economía de la cultura en España: Una disciplina incipiente*. Asturia. In: RAE: Revista Asturiana de Economía. N.º. 23, 2002, pp. 147-175.

³⁰⁸ O termo indústria cultural foi cunhado pelos teóricos da Escola de Frankfurt Theodor Adorno e Max Horkheimer.

³⁰⁹ United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD

Quadro 1



5.3.1. Dados Gerais da Cultura

Em 1995, foi instituída uma Resolução de Conselho da União Européia visando ao desenvolvimento de um sistema de informações estatísticas que permitiria um melhor entendimento da relação entre a cultura e o desenvolvimento socioeconômico. Foram identificados oito domínios culturais e artísticos - patrimônio artístico e cultural, arquivos, bibliotecas, editoras, artes visuais (artes plásticas, fotografia), arquitetura, espetáculos artísticos, áudio e audiovisual (mídia/multimídia) - e seis funções – conservação, criação, produção, disseminação, comércio/vendas e educação.

Há um novo projeto no âmbito da União Européia denominado ESSNet – *European Statistical System network Project on Culture Statistics Development* – dividido em grupos de trabalho com as funções de mapear a estrutura e as definições, as fontes de financiamento e as despesas, as indústrias culturais e os aspectos da participação social³¹⁰.

Além desta iniciativa, foram elaborados, em diversos países, Relatórios de Estatísticas Culturais pelos seus institutos de estatísticas. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) formatou o Sistema de Informações e Indicadores Culturais -2003-2005 com os objetivos de:

- ✓ Caracterizar os principais aspectos da oferta e da demanda de bens e serviços culturais, os gastos das famílias e os gastos públicos com cultura, e o perfil sócio-econômico da mão-de-obra ocupada em atividades culturais;
- ✓ Trabalhar com as bases de dados disponíveis de forma a representar, a partir de categorias pré-definidas, o universo da atividade cultural e,
- ✓ Classificar as atividades econômicas culturais com referência na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) a fim de permitir a comparabilidade internacional³¹¹.

A partir dos assuntos abordados neste trabalho, foram selecionados alguns dados³¹² que se relacionam com o tema e que permitam evidenciar a posição ocupada pelo setor cultural no Brasil.

A pesquisa, visando delimitar o objeto, considera como função cultura “o conjunto de ações que visam ao desenvolvimento, à difusão e à preservação do conhecimento adquirido e acumulado pela humanidade”³¹³. A esta função estão relacionadas duas subfunções: Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico (compreende as ações voltadas à preservação, levantamento e cadastramento) e

³¹⁰ Maiores informações vide <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/essnet/introduction>.

³¹¹ Vide: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2003/default.shtm. Acesso em: 6/04/10.

³¹² Os dados completos encontram-se em: Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica – número 22 – IBGE – Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005, disponível no sítio do Instituto.

³¹³ BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento e Finanças. *Manual de elaboração do orçamento programa*. Anexo II.1. Brasília, DF, 1999.

Difusão cultural (ações que objetivam difundir a cultura para todas as camadas da população e apoiar as entidades envolvidas com tais ações).

O Cadastro Central de Empresas do IBGE - CEMPRE - reúne o registro de informações referentes às empresas e outras organizações (órgãos da administração pública e entidades sem fins lucrativos), em cada um de seus endereços de atuação e inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Foram extraídas, em 2005, as seguintes informações organizadas segundo os níveis de detalhamento da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE):

- Foram identificadas 321 mil empresas e outras organizações nas atividades consideradas como culturais, correspondendo a 5,7% do número total de empresas e outras organizações que constituem o universo do CEMPRE;
- Essas empresas ocupam cerca de 1,6 milhões de pessoas, das quais cerca de 70% são assalariadas;
- As empresas e outras organizações formalmente constituídas, que atuavam na produção cultural brasileira, alcançaram um crescimento de 19,4%, superior ao crescimento total do número de empresas do país que atingiu 9,3% no mesmo período³¹⁴.

No que diz respeito aos gastos da administração pública (APU), são apresentados dados quanto à administração pública consolidada e por esfera de governo (federal, estadual e municipal), despesas do governo federal por órgão e despesas do governo estadual e municipal por grandes regiões e unidades da federação. É importante ressaltar que os dados coletados se referem apenas às despesas orçamentárias, não sendo incluídos os dados relativos aos incentivos

³¹⁴ Fonte: IBGE - Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005.

fiscais concedidos às empresas que investem em projetos culturais (Lei nº 8.313/91 - “Lei Rouanet”).

A partir dos dados coletados, o IBGE demonstrou que:

- O total dos gastos públicos alocados no setor cultural aumentou de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões (2003) para aproximadamente R\$ 3,1 bilhões (2005). O governo federal, que respondia por 14,4% do total destes gastos em 2003, aumentou a sua participação para 16,7%, em 2005, enquanto os governos estaduais passaram de 31,7% em 2003, para 36,0% em 2005. Os governos municipais, que totalizavam 54,0%, em 2003, continuaram a ser a esfera de governo que mais utilizou seu orçamento com o setor cultural, apesar da redução de sua participação para 47,2%, em 2005³¹⁵.
- A participação do setor cultural no total de gastos públicos consolidados das três esferas de governo mostrou uma variação de 0,01 p.p, passando de 0,19% em 2003 para 0,20% em 2005. Enquanto a União e os Estados apresentaram variações positivas da participação da cultura no total de seus gastos (de 0,04% em 2003 para 0,05% em 2005 no governo federal; e de 0,36% em 2003 para 0,41% em 2005 nos governos estaduais), os municípios apresentaram variações negativas nesta participação em aproximadamente 0,07% (de 1,00% em 2003 para 0,93% em 2005)³¹⁶.
- Dentre as três esferas de governo, a União continuou sendo a que menos alocou recursos orçamentários no setor cultural (16,7% em 2005), apesar do incremento de aproximadamente 55% dos gastos alocados no setor. A esfera estadual foi a que apresentou o maior ganho na participação dos gastos públicos no setor cultural, passando de 31,7%, em 2003, para 36,0%, em

³¹⁵ Fonte: IBGE - Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005.

³¹⁶ Idem.

2005. Uma análise destes gastos por Unidade da Federação mostrou que São Paulo, Goiás e Bahia foram os Estados que mais incrementaram em valores absolutos os seus gastos no setor cultural entre 2003 e 2005. A distribuição percentual dos gastos da esfera estadual com cultura por Unidades da Federação mostrou que São Paulo e Bahia foram os Estados brasileiros com maior participação nos gastos em cultura, sendo que São Paulo obteve uma variação positiva na participação (de 28,2% em 2003 para 28,6% em 2005). Apesar da perda na participação no total dos gastos públicos alocados no setor cultural, os municípios continuaram a ser a esfera governamental com maior representatividade neste total, com aproximadamente 47,2% no ano 2005 (em 2003 essa participação era de 54,0%). A distribuição percentual dos gastos da esfera municipal com cultura por Unidade da Federação mostrou a maior representatividade dos municípios de São Paulo (Tabela 1), apesar da perda de participação no período analisado (passam de 32,0% em 2003 para 28,0% em 2005)³¹⁷.

TABELA 1
DESPESAS TOTAIS NO ORÇAMENTO - ESTADOS

UF	2005 (%)	UF	2005 (%)	UF	2005 (%)
São Paulo	28,6	Ceará	3,6	Paraíba	0,8
Bahia	10,1	Rio Grande Sul	3,3	Piauí	0,7
Pará	6,3	Rio Grande Norte	2,3	Espírito Santo	0,7
Amazonas	6,2	Maranhão	2,3	Sergipe	0,6
Rio de Janeiro	6	Pernambuco	2,1	Amapá	0,5
Paraná	5,3	Mato Grosso Sul	1,9	Alagoas	0,5
Goiás	5,2	Santa Catarina	1,2	Mato Grossp	0,4
Minas Gerais	4,8	Acre	1	Roraima	0,2
Distrito Federal	4,3	Tocantins	0,9	Rondônia	0,1

Fonte: IBGE - Elaboração MINC

³¹⁷ Fonte: IBGE - Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005.

O Gráfico 1 apresenta a evolução da aplicação de recursos em cultura em termos de orçamento. Os dados são da Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo.

GRÁFICO 1



A Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar – PNAD - tem como finalidade a produção anual de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País³¹⁸. No âmbito das atividades culturais constatou-se que:

- Em 2006, dos 89,3 milhões de trabalhadores com 10 anos ou mais de idade no Brasil, 4,2 milhões estavam vinculados a ocupações ou atividades relacionadas à cultura no Brasil³¹⁹;
- De 2005 para 2006, a população ocupada no Brasil cresceu 2,4%, enquanto nas ocupações relacionadas à cultura, o crescimento foi maior, de 5,4%³²⁰;

³¹⁸ O conceito utilizado é aquele aplicado pelo IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2004/notatecnicapnad.pdf>.

³¹⁹ Fonte: IBGE - Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005.

³²⁰ Idem.

- Em 2006, do total de pessoas ocupadas no Brasil, 4,8% exerciam ocupações relacionadas às atividades culturais. Em 2005, elas representavam 4,6% do total de ocupados e, em 2004, 4,5%³²¹;
- No setor cultural, há predominância, ainda, de trabalhadores do sexo masculino, de uma população mais jovem (10 anos a 24 anos), quando comparada com o total geral, além de as pessoas ocupadas nesse setor serem mais instruídas (11 anos ou mais de estudo)³²²;
- No Brasil, de acordo com a forma de inserção no mercado de trabalho, observou-se que os trabalhadores por conta própria representavam pouco mais de um quinto da população ocupada. No setor cultural a participação destes trabalhadores é substancialmente superior, aproximadamente um terço³²³;
- Apesar do maior número de anos de estudo, o rendimento médio real mensal do trabalho principal da população ocupada no setor cultural, estimado em R\$ 846,00 em 2006, é muito similar à média encontrada para a população ocupada total (R\$ 848,00)³²⁴.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF visa a mensurar as estruturas de consumo, gasto e rendimento das famílias, possibilitando traçar um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos. Para a gestão pública, contribui para subsidiar o estabelecimento de prioridades na área social com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, incluídas as políticas públicas temáticas³²⁵.

³²¹ Fonte: IBGE - Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005.

³²² Idem.

³²³ Idem.

³²⁴ Idem.

³²⁵ Os conceitos utilizados são aqueles aplicados pelo IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002/conceitos.pdf>.

As tabelas 2 e 3 tratam das despesas com cultura por região e comparativa com as demais. No exame pôde-se verificar que os gastos per capita com cultura cresceram em todas as regiões na comparação entre os anos de 2003 a 2005; por outro lado, a representatividade das despesas com cultura em relação aos rendimentos ainda é relativamente baixa, alcançando seus maiores valores naquelas faixas mais altas.

TABELA 2
DESPESAS PER CAPITA COM CULTURA

Anos	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2003	11,09	9,63	14,78	10,38	25,72
2004	15,53	10,47	15,18	9,98	30,57
2005	17,04	12,76	17,78	11,90	39,31

Fonte: IBGE, Elaboração MinC - em R\$

TABELA 3
COMPARATIVO - DESPESAS X RENDIMENTO

Classes de Rendimento (R\$)	DESPESAS	
	Cultura (%)	Outras (%)
Até 400	4,25	95,75
Mais de 400 a 600	5,18	94,82
Mais de 600 a 1.000	6,07	93,93
Mais de 1.000 a 2.000	7,65	92,35
Mais de 2.000 a 3.000	8,48	91,52
Mais de 3.000	9,13	90,87

Fonte: IBGE - Indicadores de Cultura

5.3.2. Gestão e Política Cultural nos Municípios

Em razão das ações tendentes a maior descentralização, especialmente no que diz respeito às políticas culturais, é conveniente observar alguns aspectos que permitam descortinar o panorama do setor cultural nos Municípios brasileiros. Para isso, serão utilizados dados do IBGE e do Ministério da Cultura extraídos da

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-2006)³²⁶ que traça o perfil dos municípios brasileiros neste setor.

O pouco prestígio do setor cultural pode ser observado a partir da estrutura dos órgãos gestores de cultura: 4,35% dos municípios possuem Secretaria Municipal Exclusiva para tratar dos assuntos pertinentes à cultura, enquanto 73,85% tratam a cultura em conjunto com outras políticas; outros 12,88% subordinam o setor cultural à outra secretaria, 6,25% à Chefia do Executivo e 2,67% confia a cultura às fundações públicas; observa-se também que 2,51% não possuem estrutura específica. Proporcionalmente a região Sudeste é a que reúne a maior porcentagem de municípios com secretarias exclusivas de cultura – 6,41% - salientando que o Estado do Rio de Janeiro ocupa a primeira colocação com 14,13% e São Paulo ocupa a sexta posição com 8,22%³²⁷.

A existência de uma política cultural no município é um dos principais indicadores da importância da cultura sob o ponto de vista da gestão. Vale lembrar que a política cultural constitui relevante compromisso inserido na agenda das políticas públicas estabelecidas pela Administração Pública. Neste aspecto, na região Sudeste 67,03% dos seus municípios possui políticas municipais exclusivas para cultura. No tocante aos principais objetivos dessas políticas 63,80% almejam tornar a cultura um dos componentes básicos para a qualidade de vida da população, 18,77% ampliar o grau de participação social nos projetos culturais, 13,49% dinamizar as atividades culturais no município, 1,99% integrar a cultura ao desenvolvimento local, 1,49% preservar o patrimônio histórico e cultural e 0,40% garantir a sobrevivência das tradições culturais locais³²⁸. Quanto ao aspecto de participação e controle sociais, foram identificadas ações voltadas ao orçamento

³²⁶ Dados completos disponíveis no sítio do IBGE: www.ibge.gov.br.

³²⁷ Fonte: IBGE/MUNIC, 2006.

³²⁸ Idem.

participativo na cultura (20,53%) e promoção de consultas e referendos populares (6,98%)³²⁹.

No que tange à legislação, 5,6% dos municípios declararam possuir leis de incentivo à cultura, sendo que 69,35% destas leis têm por objeto o incentivo fiscal concedido às pessoas físicas e jurídicas e 37,74%% o financiamento público. Quanto à legislação de proteção ao patrimônio, 17,7% dos municípios possui leis com essa finalidade, com predominância daquelas voltadas à proteção aos bens históricos (94,75%)³³⁰.

No que concerne à gestão cultural cabe destacar as informações sobre os Conselhos e Fundos Municipais de Cultura, especialmente por constituírem instrumentos de participação e controle sociais.

A MUNIC 2006 menciona que, dos municípios brasileiros, 17% possui Conselhos Municipais de Cultura, com a região Centro-Oeste apresentando, proporcionalmente, 35,19% de seus municípios com ao menos um conselho municipal de cultura. Em termos de números absolutos, a região Sudeste possui 454 municípios³³¹.

Foram identificados os seguintes percentuais em face dos quatro tipos de Conselho: 79% são consultivos, 70% deliberativos, 57% fiscalizadores e 44% normativos. Cabe ressaltar que alguns conselhos acumulam funções de mais de um tipo³³².

Considerando a representatividade dos Conselhos, 61,81% são paritários, 27,32% e 10,86% possuem maior representação da sociedade civil e governamental, respectivamente. Quanto à forma de escolha, 57,07% são por

³²⁹ Fonte: IBGE/MUNIC, 2006.

³³⁰ Idem.

³³¹ Idem.

³³² Idem.

indicação do Poder Público e da Sociedade Civil, 26,05% pela Sociedade Civil, 14,56% pelo Poder Público e 2,32% por outras formas³³³.

Verifica-se que, no tocante à origem dos representantes da sociedade civil, eles são provenientes de Entidades Representativas de Grupos Artísticos, Instituições que desenvolvem atividades artístico-culturais, Escolas e Universidades, ONGs, Entidades Religiosas, Associações de Moradores ou Fóruns Regionais, Movimentos Sociais Étnicos, Entidades Estudantis, Empresários do Setor, Entidades Sindicais de Trabalhadores da Área e Conselhos Regionais.

A respeito das atribuições, cite-se: acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos, propor, avaliar e referendar projetos culturais, elaborar e aprovar planos de cultura, pronunciar-se e emitir parecer sobre assuntos culturais, fiscalizar as atividades do órgão gestor da cultura, fiscalizar o cumprimento das diretrizes e financiamento, apreciar e aprovar normas para convênio, fiscalizar atividades de entidades culturais conveniadas, apreciar e aprovar normas para financiamento de projetos, elaborar normas e diretrizes para convênio e administrar o fundo municipal de cultura, entre outras³³⁴.

Os Fundos Municipais de Cultura são encontrados em aproximadamente 4,6% dos municípios brasileiros, cuja administração pode ser realizada por meio de colegiado com participação da sociedade civil, secretariado ou técnico da área, secretariado ou técnico de outra área e colegiado sem participação da sociedade civil³³⁵.

Os principais objetivos dos fundos envolvem ações de fomento e financiamento da produção de cultura local, garantia de acesso da população às atividades culturais, manutenção do patrimônio cultural e revitalização das áreas

³³³ Fonte: IBGE/MUNIC, 2006.

³³⁴ Idem.

³³⁵ Idem.

históricas, permissão da circulação da produção artística e garantia da manutenção dos espaços culturais³³⁶.

As origens dos recursos envolvem dotação orçamentária própria, contribuições, transferências, subvenções, auxílios ou doações, resultados de convênios, contratos, acordos, venda de ingresso, rendimentos oriundos da aplicação de seus recursos e arrecadação dos preços públicos cobrados pela cessão de bens.

Os métodos de seleção dos projetos com apoio do fundo municipal são: indicação do Conselho Municipal, Editais, Indicação Governamental, Indicação de órgãos da sociedade civil, concursos e outras.

5.3.3. *Gestão³³⁷ e Política Cultural no Estado de São Paulo*

Considerando o Estado de São Paulo como parceiro da sociedade, o Plano Plurianual³³⁸ - PPA – no quadriênio de 2008/2011³³⁹ enfatiza a participação da iniciativa privada e das entidades sociais nas atividades que podem ser melhor

³³⁶ Fonte: IBGE/MUNIC, 2006.

³³⁷ A gestão é meio para o alcance de determinados fins, seja para reduzir a pobreza, para melhorar a educação, para aumentar a competitividade da economia, para aumentar a conservação de recursos naturais, para preservar, estender e expandir a cultura. Vale ressaltar que todo o aperfeiçoamento da gestão pública deve ser orientado estrategicamente para o desenvolvimento amplo.

³³⁸ O Plano Plurianual – PPA – “contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88). O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual. Na elaboração deste plano, surge a noção de programa, considerada uma unidade de referência da gestão, cujo objetivo se articula claramente, na sociedade, com uma demanda, ou com um problema a ser resolvido, ou com uma oportunidade a ser aproveitada. Assim, toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual (PPA). O programa é o módulo integrador entre o plano e o orçamento. Com base no programa são definidas as ações - projetos, atividades e operações especiais - necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e unidades orçamentárias responsáveis por sua realização.

³³⁹ Os objetivos do PPA podem ser descritos: organização por programas, com foco na estratégia, objetividade e ação; transparência enfatizando os conceitos-chave da publicidade, linguagem e envolvimento; parcerias, referindo-se à identificação de objetivo comum nas searas pública e privada; gerenciamento que repousa sobre os conceitos de responsabilização, capacitação e decisão; e avaliação que diz respeito a resultados, aperfeiçoamento e prestação de contas.

desenvolvidas por outros arranjos institucionais: pela municipalização, pelas parcerias com o terceiro setor e com a iniciativa privada, por meio de Convênios, de Termos de Concessões, de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e de Contratos de Gestão³⁴⁰.

No setor cultural as políticas públicas expressas no PPA³⁴¹ envolvem as iniciativas de:

- (I) Ampliação do acesso à fruição dos bens culturais, com aumento da oferta de eventos em espaços e com custos acessíveis à população,
- (II) Apoio às produções culturais, inclusive por meio de programas educacionais dirigidos ao aprendizado de práticas artísticas, e
- (III) Favorecimento da geração de emprego e renda, especialmente para pequenos produtores e agentes culturais.

Na lógica das parcerias, a “materialização dessas diretrizes implica, entre outras coisas, o compartilhamento de esforços e responsabilidades entre diferentes órgãos governamentais e o setor privado”³⁴². Neste sentido, a implementação da política cultural do governo do Estado de São Paulo pressupõe:

- i. Criação de ações que integrem as esferas de governo, órgãos públicos e demais setores;
- ii. Criação de mecanismos que permitam a transparência na aplicação dos recursos, estabelecendo critérios claros de política pública;
- iii. Ampliação do relacionamento com municípios, tornando mais eficaz a distribuição dos recursos;
- iv. Desenvolvimento de ação coordenada de comunicação para a sociedade, potencializando o conhecimento das ações nessa área; e
- v. Criação de mecanismos para que as empresas compartilhem a construção artística do Estado, recebendo benefícios de marketing e de responsabilidade social³⁴³.

A partir destes pressupostos, foram estabelecidas as seguintes prioridades para período 2008-2011³⁴⁴:

- ✓ Estímulo à participação da população na produção cultural e seu acesso a ela, concorrendo para valorizar a identidade e a auto-estima e fortalecer a cidadania;

³⁴⁰ PPA 2008/2011 (v.1) – pp. 106-112. Disponível no sítio da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento (www.planejamento.sp.gov.br).

³⁴¹ PPA 2008/2011 (v.1) – pp. 59-60.

³⁴² Idem.

³⁴³ Idem.

³⁴⁴ Idem.

- ✓ Promoção de ações que favoreçam a geração de emprego e renda, criando a possibilidades de inclusão econômica aos pequenos produtores e a agentes culturais.

Antes do exame dos programas pertinentes à área da cultura, cabe retomar a matéria relativa às políticas públicas:

Toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo; inclui diferentes aspectos aos que dá prioridades, em função de urgências e relevâncias. As políticas públicas são influenciadas, a partir de sua incorporação ao elenco das ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal e pelas modificações que a teoria sofre como consequência. As prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas só pela razão técnica; o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades. A elaboração das políticas públicas consiste na preparação da decisão política, enquanto a formulação envolve a decisão política ou a decisão tomada pelo político e a sua formalização por meio de uma norma jurídica. No que diz respeito à implementação, deve-se distinguir a implementação propriamente dita que é a preparação para a execução (elaboração de planos, programas e projetos) da execução, que é pôr em prática a decisão política³⁴⁵.

No PPA 2008-2011, a Secretaria da Cultura é responsável por oito Programas de Trabalho, a saber: 1201 – Fomento e Difusão Cultural; 1203 – Formação Artística; 1206 – Rádio e TV Educativas; 1207 – Fábricas de Cultura – Programa para Inclusão Social; 1213 – Gestão de Recursos da Secretaria da Cultura; 1214 – Museu Vivo; 1215 – Preservação do Patrimônio Cultural; e, 4501 – Comunicação Social³⁴⁶.

Os programas, com exceção do 1213 e do 4501, pertencem à esfera das atividades finalísticas da Pasta. Em razão da importância desses programas no contexto da Política Cultural do Estado de São Paulo, a seguir será exposto sucintamente cada um deles, identificando seus objetivos, justificativas, ações e recursos a serem empregados no período de abrangência do PPA.

³⁴⁵ SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (2006)

³⁴⁶ Fonte: PPA 2008/2011 (v.2), p. 71-78.

O investimento no Programa 1206 – Rádio e TV Educativas – tem como escopo promover a formação crítica do homem para a cidadania, notadamente à parcela da população com déficit de formação formal. O montante de R\$ 775.325.508,00 será empregado, essencialmente, na ampliação da rede e na produção e transmissão da TV Cultura e das Rádios AM/FM³⁴⁷.

O Programa 1201 – Fomento e Difusão Cultural – visa apoiar atividades de difusão, fomento e incentivo a produção artística e cultural, promovendo a integração e articulação regional e o estímulo aos movimentos culturais. A implementação deste programa se justifica pela necessidade de ampliar quantitativa e qualitativamente o acesso do cidadão aos programas culturais, considerando a pluralidade e a diversidade da composição demográfica e cultural do Estado de São Paulo. Suas ações incluem: Projetos de Ação Cultural do Estado; Campanha Vá ao Cinema e ao Teatro; Circulação de Espetáculos de Música, Artes Cênicas, Dança e Circo; a implantação da Companhia de Dança do Estado de São Paulo; exposições do Criando Arte; Desenvolvimento de Projetos Culturais vinculados à Loteria da Cultura; projetos realizados com intuito de Difusão Cultural; apresentações da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo; Prêmio Estímulo à Produção Cultural; projetos patrocinados pelo Programa de Ação Cultural – PAC; Sistema de Bibliotecas Públicas – projetos de estímulo à leitura; e a obra do Teatro de Dança. Para o financiamento deste programa e suas ações está previsto o desembolso de R\$ 493.681.062,00³⁴⁸.

A Formação Artística, prevista no programa 1203, objetiva desenvolver atividades de formação artística nas diversas linguagens. Sua justificativa repousa nas condições sociais precárias que limitam o processo de inserção social e cultural

³⁴⁷ Fonte: PPA 2008/2011 (v.2), p. 73.

³⁴⁸ Idem, p. 71.

de segmentos da população, em especial crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais. As ações estão voltadas às pessoas atendidas no Centro de Estudos Musicais Tom Jobim, aos alunos formados no Conservatório de Tatuí, à construção da Escola de Música de Campos do Jordão, às atividades de Formação Artística e de inclusão social, bem como às de fortalecimento da Política de Diversidade, às Oficinas Culturais e aos pólos musicais do Projeto Guri. Os recursos a serem aplicados neste programa montam a R\$ 458.933.702,00³⁴⁹.

As Fábricas de Cultura – Programa para Inclusão Social - pretendem desenvolver atividades artísticas nas mais diversas linguagens com intuito de promover inclusão social aos segmentos da população com alto índice de vulnerabilidade juvenil. Para consecução desse objetivo serão construídos os Centros das Fábricas de Cultura para o atendimento das crianças e jovens, de 7 a 19 anos, em situação de risco social. O valor do programa no período é de R\$ 78.347.524,00³⁵⁰.

O Programa 1214 - Museu Vivo aspira à revitalização dos museus paulistas com aumento das áreas de visitação, bem como à criação de novos Institutos de Memória, possibilitando a ampliação do acesso à população a estes produtos culturais, a partir da aquisição e maior exposição de acervos. As ações e atividades se dirigem à população atendida na Catavento – Espaço da Criança, nos museus da História Paulista, da Língua Portuguesa, da Arte Sacra, na Pinacoteca, no Vá ao Museu, assim como na criação de novos Museus e na Preservação e Modernização

³⁴⁹ Fonte: PPA 2008/2011 (v.2), p. 72.

³⁵⁰ Idem, p. 74.

dos Acervos dos Museus do Estado. Os investimentos para sua execução são de R\$ 294.743.895,00³⁵¹.

Por fim, a iniciativa de Preservação do Patrimônio Cultural (1215) tem o intuito de identificar, proteger e valorizar o patrimônio cultural no Estado de São Paulo, tendo em vista a importância da memória coletiva na estrutura da sociedade contemporânea, assegurando condições para a promoção da diversidade cultural, o desenvolvimento e fortalecimento da cidadania e sentido de pertencimento, numa política altamente conflitiva. Para tanto, as ações estarão voltadas para a identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural paulista a partir de bens inventariados, processos analisados e público atendido. Foram previstos R\$ 2.888.838,00 para o seu financiamento³⁵².

O desempenho institucional³⁵³ das ações e atividades dos citados programas de trabalho será realizado pelos órgãos da Secretaria da Cultura – Conselho Estadual de Cultura e Departamentos - e pelas entidades a ela ligadas em função de Convênios, Termos de Parcerias e Contratos de Gestão.

O Conselho Estadual de Cultura, órgão consultivo da Secretaria da Cultura, tem como objetivo opinar sobre os assuntos relativos à política cultural do Estado e é composto por: Secretário e Secretário-Adjunto da Secretaria Estadual de Cultura, um representante de cada uma das Câmaras Setoriais e um representante da Secretaria Estadual de Cultura, indicado pelo Secretário.

As Câmaras Setoriais são definidas e instaladas, mediante resolução, a critério do Secretário da Cultura e tratam de: Cultura Popular, Música, Dança, Artes Visuais e Novas Mídias, Teatro, Circo, Literatura, Museus e Cinema. Contam, ainda,

³⁵¹ Fonte: PPA 2008/2011 (v.2), p. 76.

³⁵² Idem, p. 77.

³⁵³ As informações sobre os órgãos de cultura foram extraídas do sítio da Secretaria, disponível em: www.cultura.sp.gov.br.

com um Núcleo de Apoio Administrativo. Elas são compostas por sete representantes da sociedade civil, com notória expressão no campo das artes ou das ciências humanas e/ou por representantes de entidades relacionadas ao respectivo setor artístico-cultural, com reconhecida capacidade e idoneidade, além de notória especialização. O mandato de cada Câmara tem duração de dois anos e suas funções não são remuneradas, mas consideradas como serviço público relevante.

A Secretaria Estadual de Cultura é formada por 6 Departamentos que desempenham as funções e desenvolvem as ações previstas nos programas de trabalho.

A Assessoria de Comunicação desenvolve ações e estratégias para reforçar a imagem da Secretaria de Estado da Cultura junto aos seus diversos públicos: cidadãos, colaboradores, formadores de opinião, classe política ou empresarial, comunidades, etc.

A Unidade de Formação Cultural (UFC) é a responsável pelos programas de iniciação e formação nas diversas linguagens artísticas, buscando atender todo o Estado de São Paulo.

A Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural (UFDPC) desenvolve as atividades inseridas nas políticas de fomento e difusão implementadas pela Secretaria da Cultura. Por meio do Programa de Ação Cultural (PROAC), pretende-se estimular a criação artística, nas mais diversas áreas, através de editais públicos, oferecendo oportunidade para novos talentos ao lado dos já estabelecidos.

A Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH) executa as atividades relativas ao tombamento, restauro e cadastramento do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e turístico do Estado. A UPPH presta, também,

serviços administrativos de apoio necessários à atuação do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado - CONDEPHAAT, que tem a finalidade de proteger, valorizar e divulgar o patrimônio cultural no Estado de São Paulo.

A Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM) é o setor responsável pelo suporte técnico e operacional do desenvolvimento da política cultural dos museus e arquivos no âmbito do Governo do Estado.

Ainda cabe mencionar a Ouvidoria - Portal do Cidadão – instrumento por meio do qual os cidadãos exercem o controle e a participação.

Os Departamentos da Secretaria da Cultura, em suas áreas específicas de atuação, desenvolvem vários projetos, os quais estão divulgados no sítio do órgão. Esta divulgação obedece aos ditames relativos à difusão das informações de interesse público sobre as diretrizes do governo, os direitos dos cidadãos, serviços, projetos e ações desenvolvidas pelo Estado na área da cultura, assim como pretende estimular a participação da sociedade no debate e aprimoramento das políticas públicas neste campo.

O Programa de Incentivo à Cultura do Governo do Estado de São Paulo:

Disponibiliza recursos financeiros para atender demandas da sociedade civil na produção artístico-cultural. Este mecanismo de financiamento do segmento cultural busca ampliar e diversificar a produção artístico-cultural em toda sua potencialidade, criar novos espaços culturais, preservar o patrimônio cultural material e imaterial e fortalecer as formas de circulação de bens culturais no Estado de São Paulo, de forma participativa³⁵⁴.

As formas possíveis para obtenção de apoio a projetos culturais são: Programa de Ação Cultural – PROAC (com recursos orçamentários da Secretaria da Cultura e recursos obtidos como patrocínio de contribuintes do ICMS, por meio de

³⁵⁴ Proposta de incentivo da Secretaria da Cultura.

incentivo fiscal) e Projetos Incentivados (instituição do Prêmio Estímulo, o Prêmio São Paulo de Literatura e Programas de Fomento e Incentivo Paulista).

A Lei nº 12.268/06, regulamentada pelos Decretos n.ºs 54.275/09 e 51.944/07, instituiu o Programa de Ação Cultural - PROAC - com os objetivos (art. 2º) de apoiar e patrocinar a renovação, o intercâmbio, a divulgação e a produção artística e cultural no Estado; preservar e difundir o patrimônio cultural material e imaterial do Estado; apoiar pesquisas e projetos de formação cultural, bem como a diversidade cultural; apoiar e patrocinar a preservação e a expansão dos espaços de circulação da produção cultural.

As fontes de recurso do PROAC são àquelas disponibilizadas pela Secretaria da Cultura que constituem parte de seu orçamento com intuito de implementar projetos que, na maioria das vezes, não teriam participação no mercado cultural, mas que se revelam de grande significado para a sociedade; e os recursos provenientes dos incentivos fiscais. Vale lembrar que mesmo nesta hipótese (renúncia fiscal) trata-se de recursos públicos. A escolha dos projetos, via incentivo fiscal, constitui mecanismo pelo qual o Estado delega competência para a sociedade civil escolher onde investir, de modo a administrar questões relativas à universalização do acesso e foco da produção.

É importante mencionar que a operacionalização do PROAC foi concebida para facilitar a ação do contribuinte, sem descuidar das questões de segurança na destinação dos recursos e do controle do benefício fiscal.

Considerada uma das áreas de serviços não-exclusivos, a cultura se insere dentre aquelas atividades publicizáveis que podem ser absorvidas por um modelo de organização pública não-estatal – Organizações Sociais - mediante qualificação específica.

A aplicação deste modelo pretende, segundo a Secretaria da Cultura (SEC):

Proporcionar à gestão cultural do Estado de São Paulo a flexibilidade necessária para o desempenho mais eficaz de suas políticas culturais, deixando a cargo do poder público, a formulação e a fiscalização de suas iniciativas, enquanto transfere a parceiros, detentores de uma maior agilidade administrativa, a execução das atividades solicitadas pelo Estado³⁵⁵.

5.4. Terceiro Setor e a Cultura

5.4.1. Experiência no Estado de São Paulo

É notório que, do ponto de vista financeiro, a cultura sempre representou um dos menores orçamentos do Governo do Estado e os recursos disponíveis para a manutenção das atividades sempre foram menores do que as demandas. A fim de solucionar esta dificuldade e garantir a continuidade de suas atividades, os museus passaram a utilizar-se mais frequentemente das leis de incentivo à cultura e dos patrocínios disponíveis no mercado. Para isto, constituíram Associações de Amigos dos Museus que desempenharam um importante papel ao envolver a sociedade civil na busca de soluções. Assim, desde o início da década de 90, os museus já contavam com os recursos e apoio do Terceiro Setor, especialmente na busca de patrocinadores.

Com o advento da Lei Federal n.º 9.637/98, da Lei Complementar Estadual n.º 846/98, alterada pela Lei Complementar n.º 1.095/09, e dos Decretos n.ºs 43.493/98, 50.611/06 e 53.330/08 e a Resolução SEC n.º 10/08 permitiu-se que fossem qualificadas Organizações Sociais de modo que a execução dos serviços

³⁵⁵ Função das parcerias entre SEC e OS, disponível no sítio: <http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.3172c04a018aa30247378d27ca60c1a0/?vgnextoid=84deb23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aRCRD>.

fosse a elas repassada, sob as diretrizes da política pública cultural do Estado quanto aos seus objetivos e alcances: o estabelecimento de parceria com a sociedade civil organizada para execução de projetos culturais, a otimização dos recursos públicos alocados, o aperfeiçoamento e melhoria dos serviços públicos prestados à população e o fomento às atividades relacionadas à arte e cultura em suas diversas linguagens e manifestações.

Na Secretaria da Cultura são qualificadas como Organizações Sociais: A Casa - Museu de Arte e Artefatos; Abaçai Cultura e Arte; Associação Amigos das Oficinas Culturais – ASSAOC; Associação Cultural de Amigos do Museu Casa de Portinari; Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí; Associação de Amigos do Memorial do Imigrante; Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo; Associação de Amigos do Projeto Guri; Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado; Associação dos Amigos do Museu do Café; Associação dos Amigos do Paço das Artes; Associação Paulista dos Amigos da Arte – APAA; Associação Santa Marcelina Cultura; Catavento Cultural e Educacional; Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo; Instituto da Arte do Futebol Brasileiro; e, Poiesis - Associação dos Amigos da Casa das Rosas, da língua e da literatura. Algumas destas entidades, além dos projetos, gerenciam os equipamentos culturais do Estado de São Paulo.

Os instrumentos legais dessas parcerias - Contratos de gestão - são firmados pela Secretaria da Cultura e as Organizações Sociais e publicados em seu inteiro teor no Diário Oficial do Estado. O Plano de Trabalho - anexo ao contrato de gestão - contém os objetivos, as atividades, metas e indicadores. Os relatórios de acompanhamento e prestação de contas apresentam os resultados da execução

desses contratos, a fim de serem avaliados e servem, também, como instrumentos de controle.

Nas experiências de avaliação efetuadas com base nestes documentos, foram identificados grandes desafios, tais como: a boa formulação do instrumento de contrato, um bom acompanhamento por parte da unidade gestora de seu desenvolvimento, além da elaboração de indicadores mais adequados ao seu monitoramento.

Com intuito de examinar as condições concretas dos contratos de gestão, foram selecionadas duas organizações – Abaçai Cultura e Arte e Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado - dentre as dezesseis qualificadas.

A Abaçai, qualificada como Organização Social da Cultura, assinou o primeiro contrato de gestão com a Secretaria da Cultura em 2005. Atualmente, suas atividades são regidas pelo Contrato n.º 25/2008, publicado no DOE de 25/04/08³⁵⁶. O contrato de gestão passou por duas alterações, consolidadas nos 1º e 2º Termos de Aditamento, nos Anexos referentes ao Plano de Trabalho e Sistema de Pagamentos.

A cláusula primeira do contrato versa sobre o objeto, que no caso é o “fomento e a operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços na área dos Programas e Projetos, conforme Anexo I – Plano de Trabalho”. Menciona expressamente que o objeto contratual executado deverá atingir o fim a que se destina com eficácia e qualidade requeridas.

As obrigações e responsabilidades da contratada e contratante estão dispostas nas cláusulas segunda e terceira, respectivamente.

³⁵⁶ Disponível no sítio da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: <http://www.imesp.com.br>.

Na cláusula quarta está prevista a avaliação pela Comissão de Avaliação da Secretaria da Cultura, a qual procederá à verificação relativa ao cumprimento das diretrizes e metas definidas para a contratada, restrita aos resultados obtidos em sua execução, através dos indicadores de desempenho estabelecidos, em confronto com as metas pactuadas e com a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades.

O acompanhamento do contrato, conforme consta na cláusula quinta, será executado pela Unidade de Fomento e Difusão de Produção Cultural da Secretaria (UFDPC), assim como pela Comissão de Avaliação.

O prazo de vigência do contrato, previsto em sua cláusula sexta, será até o dia 31 de dezembro de 2011, podendo ser renovado, depois de demonstrada a consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas. Vale lembrar que está prevista uma condição resolutiva cuja implementação dar-se-á no primeiro dia de janeiro de cada exercício abrangido, caso não se verifique a suficiência de recursos orçamentários aprovados por lei aptos a suportar as despesas daquele exercício.

Na cláusula sétima estima-se em R\$ 24.000.000,00 o valor global da contratação. Ressalte-se que está prevista a constituição de um fundo de reserva, a ser depositado pela Organização Social em conta corrente específica de sua titularidade e sob tutela do Conselho de Administração da Associação, calculado 6% do total dos recursos repassados no primeiro ano de vigência do contrato, que somente poderá ser utilizado na hipótese de atraso no repasse de recursos por parte da contratante.

Na mesma cláusula estão previstas as fontes de recurso para a execução do contrato: transferências provenientes do Poder Público; receitas auferidas pela

prestação de serviços e pela realização de atividades, como bilheterias; receitas advindas da utilização de seus espaços físicos, quando autorizado pela Secretaria; rendas diversas, inclusive da venda ou cessão de seus produtos, tais como, direitos autorais e conexos; doações, legados e contribuições de entidades nacionais e estrangeiras; rendimentos de aplicações de ativos financeiros; outros ingressos autorizados previamente pela contratante.

As formas de pagamento (repasses) estão discriminadas na cláusula oitava, sendo que 90% do valor previsto para cada exercício será repassado de acordo com o Plano de Trabalho e os outros 10% constituirão parcelas variáveis determinadas em função da avaliação trimestral, podendo gerar um ajuste financeiro a menor na parcela a ser repassada no trimestre subsequente, dependendo do percentual de alcance dos indicadores.

As alterações contratuais estão inseridas na cláusula nona, enquanto a denúncia e rescisão se encontram na cláusula dez. As penalidades estão encartadas na cláusula onze. As disposições finais, a publicação do contrato e a eleição do foro estão nas cláusulas doze, treze e quatorze, respectivamente.

Constituindo um anexo do contrato, o Plano de Trabalho apresenta para cada ano da vigência do contrato:

- ❖ Objetivo geral: a programação e controle dos programas e projetos da Secretaria de Estado da Cultura elencados a seguir: Programa Revelando São Paulo; Projeto Mapa Cultural Paulista; Projeto Reviver; Programa de Atendimento aos Municípios e Programa São Paulo: Um Estado de Leitores, respeitada a orientação vocacional de cada programa e projeto, e, as especificidades da população atingida por cada ação, visando sempre auxiliar a Secretaria de Estado da Cultura

na elaboração execução e implementação de ações culturais, que tenham como foco o cidadão paulista, dentro dos ditames da Constituição do Estado de São Paulo;

- ❖ Objetivos específicos: promover ações para a divulgação, a difusão e o desenvolvimento das mais diversas expressões artísticas, priorizando a qualidade artística e técnica; criar espaços para debates e discussões, visando o aperfeiçoamento dos profissionais das variadas áreas artísticas e técnicas; propor políticas de acesso da população aos bens e serviços culturais, especialmente aqueles segmentos usualmente marginalizados do processo cultural; aumentar a abrangência dos programas e projetos, permitindo, assim, maior fluxo de informações culturais entre seus participantes e beneficiários; criar condições para o atendimento dos direitos culturais dos variados extratos da sociedade, dentro dos programas e projetos; propor e operacionalizar políticas que dêem visibilidade à cultura tradicional e a produção cultural do Estado de São Paulo, mapeando artistas, sua produção e eventos relacionados a esta cultura com aspectos tão específicos; promover ações que orientem os Dirigentes Municipais de Cultura no trato com as manifestações da cultura do nosso Estado; promover o intercâmbio e a troca de informações entre os artistas populares, grupos de cultura tradicional e agentes e produtores culturais que atuem neste segmento; propor ações de documentação das manifestações de cultura tradicional, através de textos escritos, fotografias ou vídeos; apoiar ações culturais desenvolvidas nos municípios do litoral, interior e Grande São Paulo, que estejam de acordo com os objetivos da

Secretaria de Estado da Cultura e se incluem dentro dos “Objetivos Específicos” elencados neste; e todas aquelas mencionadas no estatuto social da organização.

- ❖ Atividades, Indicadores e Metas: são descritas as atividades pertinentes aos programas e projetos discriminados no objetivo geral, com as ações, as metas a serem atingidas e os indicadores de mensuração.

No tocante aos relatórios de acompanhamento, a entidade, em seu sítio na internet³⁵⁷, menciona que serão disponibilizados futuramente.

Em 2005, a Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado celebrou o contrato de gestão n.º 07/05 com a Secretaria da Cultura, tendo apresentado Relatório Conclusivo da gestão que compreende o período de 22/12/05 a 21/12/08. Atualmente, está em vigor o Contrato de Gestão n.º 35/08, publicado no DOE de 10/01/09³⁵⁸.

Basicamente, a estrutura do contrato de gestão da Pinacoteca é a mesma daquela descrita no exame do contrato da Abaçai, cabendo fazer referência a algumas circunstâncias particulares. O objeto do contrato é o “fomento e a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços na área de museologia, na Pinacoteca do Estado de São Paulo em conformidade com o “Anexo Técnico I - Programa de Trabalho/Prestação de Serviços”; o prazo de vigência do será de 05 anos, tendo por termo inicial a data de sua assinatura, podendo ser renovado depois de demonstrada a consecução dos objetivos estratégicos e das metas estabelecidas; a importância global do contrato é estimada em R\$ 76.330.000,00; a execução será acompanhada pela Unidade de Preservação do

³⁵⁷ Disponível em: <http://www.abacai.org.br/>.

³⁵⁸ Disponível no sítio da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: <http://www.imesp.com.br>.

Patrimônio Museológico da Secretaria (UPPM), assim como pela Comissão de Avaliação.

- ❖ Objetivo Geral: Administrar, supervisionar e gerenciar os edifícios da Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca garantindo a preservação e divulgação de seus acervos museológicos, bibliográficos e arquivísticos, em estreita consonância com a política museológica do Estado de São Paulo, desenvolvida pela Secretaria de Estado da Cultura.
- ❖ Objetivos específicos: realizar e promover exposições, cursos, palestras, *workshops* e projetos educativos que viabilizem o acesso qualificado da população à cultura e educação contribuindo para a formação de público de museus e que propiciem o intercâmbio da área de patrimônio histórico entre profissionais, estudantes, entidades e Poder Público; desenvolver e executar programas e ações que promovam a inclusão social trazendo para o Museu grupos sociais diversificados e marginalizados, com ênfase nos grupos com riscos de vulnerabilidade social; prestar serviços de apoio técnico a outros museus do Estado conforme orientações e definições da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da Secretaria de Estado da Cultura, através de acordos operacionais ou outra forma de ajuste, nos campos das pesquisas desenvolvidas pela Pinacoteca do Estado; manter atualizada a relação de acervo museológico da Secretaria de Estado da Cultura, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico – UPPM; assegurar a manutenção física das edificações bem como a realização

de ações de conservação preventiva e de restauro do acervo em consonância com a UPPM; estabelecer, a partir de prévia aprovação da Secretaria de Estado da Cultura, contratos, convênios, parcerias, termos ou acordos que contribuam para a preservação e divulgação do museu e de seu acervo, incluindo empréstimo de obras para outras instituições culturais, do Brasil e exterior; gerir ou terceirizar, mediante prévia aprovação e seguindo as normas de procedimento da Secretária de Cultura e de acordo com a legislação vigente, a venda de produtos relacionados aos objetivos dos Museus, bem como explorar cafés, restaurantes, estacionamentos e/ou similares para atendimento dos freqüentadores dos museus, destinando os recursos gerados para as atividades dos museus.

- ❖ Atividades, Indicadores e Metas: são descritas as atividades pertinentes aos programas e projetos discriminados no objetivo geral, com as ações, as metas a serem atingidas e os indicadores para mensuração de desempenho.

Desde a adoção do modelo de gestão como Organização Social, em 2006, são estipuladas metas a serem atingidas que pretendem assegurar o caráter público, educativo e social do Museu, e, ao mesmo tempo, demonstram o objetivo de suas atividades. As metas dizem respeito à abertura pública do Museu, a programação, o atendimento educativo e diversas outras ações. Os Planos de Trabalho consolidados de 2006, 2007, 2008 e 2009 se encontram disponíveis para consulta no sítio da entidade³⁵⁹.

³⁵⁹ Disponível em: <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca/>.

Como forma de prestar contas à sociedade, a Pinacoteca coloca à disposição para consulta pública os Relatórios de Atividades – 2007, 2008, 1º e 3º Trimestres de 2009 - pelos quais é possível conhecer as realizações do Museu ao longo do período, como suas exposições, sua visitação e seus programas educativos. É importante mencionar novamente que, ao término do contrato de gestão n.º 07/05, a Associação colocou à disposição o Relatório Conclusivo da gestão.

A partir da análise destes documentos, algumas conclusões podem ser extraídas.

Em primeiro lugar, a estrutura dos termos dos contratos de gestão é muito similar, diferenciados tão somente pela descrição do objeto, prazos de vigência, valor do contrato e unidade responsável pelo acompanhamento da execução.

Nos Planos de Trabalho estão estipuladas as atividades técnicas específicas para cada contratação, acompanhadas de suas ações, metas e indicadores.

No que diz respeito aos relatórios de atividades e acompanhamento, é importante ressaltar que a Associação Amigos da Pinacoteca põe à disposição para consulta pública sua gestão no sítio da entidade, demonstrando, assim, postura de contribuir para transparência e controle de suas ações, prestando contas à Secretaria da Cultura, à sociedade e seus cidadãos. A Abaçai ainda não adotou postura semelhante, apesar da promessa inscrita em seu sítio.

Por fim, a política cultural do Estado de São Paulo, sustentada pelos objetivos inscritos nos Programas de Trabalho da Secretaria Estadual de Cultura, é executada pelas Organizações Sociais qualificadas por meio dos contratos de gestão firmados, cujas metas de desempenho são avaliadas pela Comissão de Avaliação da Secretaria e acompanhadas e monitoradas pelos Departamentos da Pasta.

O governo do Estado também demonstra interesse e preocupação com o desenvolvimento da cultura, investindo recursos orçamentários tanto nas parcerias firmadas quanto no apoio às ações voltadas à renovação, ao intercâmbio, à divulgação e à produção artística e cultural no Estado, com instituição de prêmios aos projetos. Ainda com este escopo, oferece incentivo fiscal aos contribuintes do ICMS que patrocinarem os projetos aprovados pela Secretaria da Cultura.

A Secretaria de Cultura disponibiliza informações sobre os programas desenvolvidos no sítio na internet, bem como põe à disposição dois canais de comunicação com seus usuários: o Fale Conosco e a Ouvidoria.

No entanto, não se pode esquecer que as parcerias com as Organizações Sociais se originaram, principalmente, em razão dos problemas legais e gerenciais existentes do que, necessariamente, por decisão estratégica para gestão da área cultural em São Paulo. Assim, fica bem clara a intenção de flexibilizar o regime administrativo ao invés do fomento das atividades culturais por meio da formação de verdadeiras parcerias.

5.4.2. Experiência na Itália

O crescimento do número de fundações registradas nos últimos anos se alicerçou a partir do processo de privatização dos entes públicos que ocorreu na Itália em período relativamente recente. Nesse particular é possível citar as numerosas medidas normativas voltadas à transformação de entes públicos em pessoas jurídicas de direito privado, como por exemplo, a Lei n.º 218/90 (Fundações bancárias), o Decreto Legislativo n.º 509/94 (Entidades de Previdência e Assistência), o Decreto Legislativo n.º 367/96 (Entidades que operam no setor

musical), o Decreto Legislativo n.º 134/98 (Entidades líricas e de instrução para concertos) e a Lei n.º 328/00 (*Institutos Públicos de Assistência e Beneficência - IPAB*)³⁶⁰.

As fundações³⁶¹ podem ser distinguidas em: *operative* (operacionais) que realizam diretamente serviços de utilidade pública, gerindo uma ou mais estruturas com finalidade de alcançar os objetivos estatutários; *erogative* (concessivas) que efetuam concessões de subsídios e contribuições a outros sujeitos, tipicamente pessoas ou outras instituições sem fins lucrativos, realizando indiretamente o objetivo estatutário; e *miste* (mistas) que desenvolvem ambas as funções³⁶².

As fundações instituídas exclusivamente pelas instituições públicas estão largamente espalhadas na região central, assumem geralmente caráter de concessão de subsídios e foram, freqüentemente, formadas entre 1986 e 1995³⁶³.

Em termos de recursos financeiros as fundações, em 2005, registraram entradas por volta de 15,6 bilhões de euros, com um valor médio por fundação de cerca de 3,3 milhões. As fundações, cujas atividades predominantes se desenvolvem no setor cultural, assinalam entradas que corresponde a 8,4% do total, o que significa aproximadamente 1,3 bilhões de euros³⁶⁴.

No que diz respeito às fontes de financiamento, a maioria absoluta das fundações – 78,1% - recebem entradas de origem predominantemente privadas e o restante – 21,9% - de fontes prevalentemente públicas. Quanto à tipologia, entre as organizações operacionais são mais numerosas aquelas que recebem recursos de fontes predominantemente públicas (31%). As instituições voltadas às atividades

³⁶⁰ ITÁLIA: ISTAT (Istituto nazionale di Statistica). *Le Fondazioni in Italia – Anno 2005*. Roma: Informazioni n. 1 – 2009a, p.15.

³⁶¹ A expressão “fundações” diz respeito às instituições sem fins lucrativos.

³⁶² ITÁLIA. ISTAT (2009a), p.15

³⁶³ *Ibidem*, p.17.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 31.

culturais, de desporto e de recreação recebem 31,1% de seus recursos de fontes públicas e os outros 68,9% de fontes privadas. Na região Sul e das ilhas é relativamente mais elevada a cota constituída por receitas de contratos e/ou convênios com instituições públicas e de subsídios e contribuições – 43,8% e 18,1%, respectivamente. No tocante ao setor de atividades, as organizações de cultura, de desporto e de recreação e as do meio ambiente são financiadas preponderantemente com subsídios e contribuições (43,6% e 35,2%, respectivamente), enquanto as fundações da área da saúde, assistência social e educação e pesquisa possuem como fonte de financiamento predominante àquelas derivadas dos contratos e convênios com instituições públicas³⁶⁵. Vale lembrar que os subsídios e contribuições se encontram classificadas como de origem pública, assim como as relativas aos contratos e convênios.

No que tange às despesas efetuadas pelo setor de cultura, desporto e recreação aproximadamente 43% se referem àquelas destinadas à aquisição de bens e serviços.

A distribuição das fundações por setor de atividade mostra que 46,2% se encontram na Filantropia, 33,9% na Educação e Pesquisa, 30,3% na Cultura, Desporto e Recreação e 21,6% na Assistência Social, seguindo Religião (13,7%), Desenvolvimento Econômico e Social (7,6%), Saúde (4,8%), Cooperação e Solidariedade Internacional (3,8%), Meio Ambiente (2,3%), Tutela de Direitos e de atividade política (2%) e Relações Sindicais e representação de interesses (0,8%)³⁶⁶.

Quanto à localização no território, 23,4% das fundações voltadas à cultura se encontram na Itália central (*Toscana, Umbria, Marche, Lazio*); 14% no Noroeste (*Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Liguria*), 18,5% no Nordeste (*Trentino-Alto*

³⁶⁵ ITÁLIA. ISTAT (2009a), p. 32-34.

³⁶⁶ Ibidem, p. 43.

Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna) e 19% no Sul e nas Ilhas (*Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna*)³⁶⁷.

No que se refere à tipologia, predominam as organizações operacionais e as mistas no setor da cultura.

Os serviços oferecidos pelas fundações do setor cultural envolvem: restauro e conservação dos bens artísticos e arquitetônicos, gestão de museus, monumentos e sítios arqueológicos e paisagísticos, gestão de bibliotecas, centros de documentação e arquivos, realização de cursos, visitas guiadas, intercâmbio cultural, realização de espetáculos teatrais, musicais e cinematográficos, gestão de cinematecas e discotecas, gestão de teatros e orquestras, organização de exposições e mostras, atividades editoriais, gestão de redes radio/televisivas, produção cinematográfica e atividade de recepção turística.

5.4.3. Experiência nos Estados Unidos

Embora as artes e a cultura predominantemente tomem a forma de organizações sem fins lucrativos, tradicionalmente tem havido pouco interesse em explorar as conseqüências da não lucratividade das artes e cultura. Analistas das políticas culturais e economistas da cultura têm se focado no papel do governo no financiamento das artes, deixando de lado o assunto da provisão dos serviços culturais. Em parte isto se deve aparentemente pela clara divisão de trabalho entre os três setores nos Estados Unidos: a alta cultura foi um domínio sem disputa do setor sem fim lucrativo devido à falência do mercado e da histórica não-existência de instituições governamentais de artes.

³⁶⁷ ITÁLIA. ISTAT (2009a), p. 45.

Os cortes dos subsídios federais para as artes estimularam a filantropia privada, a forma tradicional de financiamento das instituições sem fins lucrativos. Por outro lado, o setor das artes cresceu significativamente a partir da década de 1960, aumentando a complexidade das operações e fazendo crescer as apostas financeiras. A contínua crise de orçamento da cultura encorajou as organizações desse setor a realizar ou expandir atividades que, em sua natureza, são essencialmente lucrativas, como as operações de vendas nos museus. Os avanços tecnológicos e as grandes mudanças sócio-demográficas abriram oportunidades para as entidades lucrativas inserirem-se nos novos mercados das artes, sendo que, daqui para frente, possibilitar-se-á o intercâmbio delas com as instituições culturais sem fins lucrativos.

É necessário mencionar que o suporte governamental às organizações do terceiro setor não passou a ser realizada recentemente nos EUA. Ao contrário, está enraizado profundamente na história americana. De fato, algumas organizações privadas, instituições sem fins lucrativos – Universidade *Havard*, Hospital Geral de *Massachusetts*, Museu *Metropolitan* de Arte e a Universidade de Colúmbia – tiveram sua origem e sustentação por meio do suporte do setor estatal³⁶⁸.

Nos campos da pesquisa, artes e humanidade, serviço social e saúde perto de 50% ou mais de todos os fundos federais vão para financiar serviços executados pelas organizações do Terceiro Setor. As organizações ligadas às artes receberam somente 12% dos seus rendimentos de fontes de programas federais³⁶⁹.

Em alguns tipos de instituições como instituições de facilidades e cuidados e organizações de artes, os rendimentos recebidos com pagamentos pelos serviços são maiores do que qualquer outra fonte singular de entradas. A partir do momento

³⁶⁸ SALAMON, L. (1995), p. 67-74.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 83.

em que o financiamento público declinou, as organizações do terceiro setor se voltaram prontamente ao pagamento pela prestação de serviços para garantir o financiamento de suas atividades³⁷⁰.

Uma proposta do campo das artes tem sido fechar as lacunas relativas aos ganhos, encontrando meios de ampliar os níveis de rendimentos que possibilitem independência financeira às organizações culturais ou, em outras palavras, que as torne auto-sustentáveis. Para os governos locais, o aumento da auto-sustentabilidade das instituições culturais locais reduziria subsídios e com isso permitiria a eles redirecionarem as fontes escassas para outras áreas necessitadas. Pelo lado das instituições, receber rendas por si pode libertá-las da dependência dos subsídios públicos, bem como das doações privadas.

Até o momento, as doações privadas constituem a mais importante fonte de receitas do setor cultural do que em outras áreas de atividades das entidades sem fins lucrativos. Tradicionalmente, nos Estados Unidos em geral, as empresas costumam gastar parcela de suas receitas em benefício das populações carentes e da comunidade em geral. Em Seattle, a maior parte dos museus, teatros, espaços urbanos ao ar livre, equipamentos e instalações para os artistas, projetos educacionais é paga com recursos provenientes de doações de cidadãos ou empresas. Por exemplo, Paul Allen (co-fundador da Microsoft) e a família Gates têm investido em Universidades, na criação de museus, ampliação de bibliotecas³⁷¹.

Contudo, a perspectiva de engajar-se em atividades lucrativas pode colocar em risco os objetivos das instituições sem fins lucrativos. Salamon afirma que:

A mercantilização do bem-estar configura a penetração da essencial relação típica do mercado na área do bem-estar social e, muito mais do que a

³⁷⁰ SALAMON, L. (1995), p. 214.

³⁷¹ LAWRENCE, J. Gary. *Exemplos de parcerias entre setores privado, público e comunitário em Seattle (EUA)*. Tradução: Maria Clara Cescato. In *Sociedade e Estado em Transformação*. Bresser-Pereira, L.C; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes (org.). São Paulo: Editora UNESP, 1999.

*expansão das empresas no 'mercado social', é a expansão das organizações sem fins lucrativos nas atividades comerciais*³⁷².

No entanto, pensar a cultura sob o ponto de vista econômico tem suas vantagens. A primeira permite o debate sobre a profissionalização dos agentes culturais e das formas de se realizar a arte. Pesquisas e estudos permitem mostrar que existem benefícios econômicos às comunidades que derivam da cultura, sem realmente se considerar o que ela faz efetivamente na sociedade. De alguma maneira os benefícios periféricos das atividades artísticas e culturais são suficientes³⁷³.

O exame sobre a maneira que as artes podem beneficiar as comunidades pode ser realizado sob a perspectiva da sociedade civil e do capital social.

Sobre a conexão entre sociedade civil e cultura, Benjamin Barber escreveu:

*A cultura é o mecanismo que dirige a sociedade civil e a chave da sua criatividade, diversidade, imaginação e, portanto, da sua espontaneidade e liberdade. Como a democracia depende da sociedade civil pelo seu espírito liberal, logo, a sociedade civil depende da cultura e então a democracia necessita do compromisso das artes com a livre criatividade, diversidade liberal e imaginação sem amarras. E é a imaginação o liame que a sociedade civil, a cultura e a democracia compartilham*³⁷⁴.

É possível verificar a partir do trecho acima que são argumentos abstratos, sem concretude. Com maior utilidade a este respeito, é aproveitar o conceito de capital social que se refere aos laços de confiança e normas de reciprocidade que os indivíduos desenvolvem pela interação com outros indivíduos, primeiramente através da participação em associações, redes, etc. Analisar a cultura do ponto de vista do capital social conduz o foco para as partes do universo cultural que supre os postos para que os cidadãos participem e interajam, o que por sua vez encoraja os laços

³⁷² SALAMON, L. (1995)

³⁷³ TOEPLER, Stefan. *The Nonprofit Sector and the arts in the United States: Bridging the Gap*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1999.

³⁷⁴ BARBER, Benjamin. *A place for Us: How to make Society Civil and Democracy Strong*. New York: Hill and Wang, 1998, p. 109.

sociais e aumenta o nível de confiança nas comunidades com o concomitante efeito difusor.

Vale lembrar que a participação neste setor não tem o mesmo significado do passado, pois a participação em termos de assistir passivamente os eventos não é mais suficiente, nem interessante dessa nova perspectiva.

5.4.4. A Convenção da proteção e a promoção das expressões das diversidades culturais - UNESCO

A Convenção da Proteção e Promoção das Expressões das Diversidades Culturais de 2005 – UNESCO – ressalta a importância do papel da sociedade civil para a constituição da diversidade cultural propriamente dita e para sua proteção e promoção através de políticas e medidas culturais.

Segundo o relatório do Comitê Intergovernamental para a proteção e a promoção das expressões das diversidades culturais³⁷⁵ a convenção apresenta medidas destinadas a encorajar organizações sem fins lucrativos a desenvolver e promover a livre troca e circulação de idéias, expressões culturais e atividades culturais, bens e serviços, e estimular ambos a criatividade e espírito empresarial em suas atividades.

No que diz respeito à promoção da cooperação internacional, há a intenção de incentivar o reforço das parcerias com e junto à sociedade civil, organizações não-governamentais e setor privado no favorecimento e promoção das expressões de diversidade cultural.

³⁷⁵ UNESCO (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION). Intergovernmental Committee for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Information Document: Civil Society and the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005). Paris: CE/07/1.IGC/INF.6.

Também encoraja parcerias entre e no âmbito dos setores público e privado e das organizações não-governamentais para o desenvolvimento da cooperação e para reforço das capacidades de proteger e promover as expressões de diversidade cultural.

A convenção faz repetidas referências às organizações sem fins lucrativos e grupos sociais e parece enfatizar os aspectos institucionais e organizacionais da sociedade civil.

Cita exemplos de organismos do terceiro setor, diferenciando-os em:

- ✓ Organizações sem fins lucrativos, também chamadas organizações voluntárias ou organizações não-governamentais, como por exemplo, os teatros sem fins lucrativos, associações literárias, museus, o Conselho Internacional de Música, o Fundo dos Monumentos Mundiais, etc.;
- ✓ Fundações e Instituições filantrópicas – exemplo, a Fundação *Gulbenkian* em Portugal, a Fundação *Cartier* na França, ou a Fundação do Patrimônio Cultural prussiano na Alemanha, a Fundação Cultural Européia ou a *Getty Trust* nos EUA;
- ✓ Cooperativas e outros grupos de colaboração entre produtores e consumidores culturais, ex. grupos de mútua-ajuda entre artistas;
- ✓ Grupos de apoio e alianças como a Global Aliança para Diversidade Cultural ou o Fórum Europeu para as Artes e Patrimônio³⁷⁶.

O grupo “Participação e Social Engajamento” do Banco Mundial identificou seis contribuições que as organizações da sociedade civil fizeram para reduzir a pobreza e a sua utilidade quando aplicadas ao campo cultural³⁷⁷:

- ✓ Promoção do consenso público e de domínio local em prol das reformas e da redução da pobreza nacional e o desenvolvimento de estratégias por meio da criação de redes de compartilhamento de conhecimento, construindo níveis comuns de compreensão, encorajando cooperação e algumas vezes equilibrando as tensões difundidas;
- ✓ Abertura de canal de expressão às preocupações dos interessados, particularmente às populações pobres e marginalizadas, e ajudando a garantir que seus pontos de vista sejam considerados nas decisões no âmbito das políticas e programas;
- ✓ Estreitamento e alavancagem do impacto dos programas de desenvolvimento por meio do fornecimento de conhecimento local, identificação dos riscos potenciais, objetivando assistência e expandindo o alcance, particularmente a nível comunitário;
- ✓ Apresentação de idéias e soluções inovadoras para desafios de desenvolvimento em ambos os níveis local e global;

³⁷⁶ UNESCO (2005).

³⁷⁷ ANHEIER, Helmut. *Arvin: A Civic Engagement and Social Accountability Framework*. The World Bank: Social Development Department, 2007.

- ✓ Proporcionar especialização profissional e incremento da capacidade em prol da execução efetiva de serviços, especialmente nas áreas com fragilidade de capacidade do setor público, em situações pós-conflitos ou em crises humanitárias;
- ✓ Aprimorar a transparência/responsabilização das ações públicas no desenvolvimento das suas atividades, contribuindo para proporcionar ambiente para a boa governança.

Foram identificados, também, papéis desempenhados pelas organizações da sociedade civil: o de executor dos serviços, o inovador, o de guardião dos valores, o de apoio e o de responsabilização/transparência.

No exercício do papel de executor/provedor dos serviços verifica-se que, ao contrário dos programas governamentais que são tipicamente em larga escala e uniformes, as organizações da sociedade civil podem desempenhar importantes e variadas funções na prestação de bens e serviços culturais coletivos, particularmente em benefício das minorias. Elas podem também ser as executoras primárias naquelas áreas em que nem o governo nem o mercado estão propensos ou são capazes para agir. Ainda, podem prover serviços culturais que complementam os serviços executados pelos demais setores ou podem suplementar os serviços culturais similares, cuja execução pelo governo ou mercado é insuficiente em alcance ou não facilmente acessível³⁷⁸.

No papel inovador, as organizações da sociedade civil inovam pela experimentação e pioneirismo das novas abordagens, processos ou programas na execução de serviços na área da cultura, podendo servir como agentes de transformação cultural³⁷⁹.

As organizações da sociedade civil são o mecanismo original para promover e guardar valores particulares e dos grupos sociais, resultando em expressiva

³⁷⁸ UNESCO (2005).

³⁷⁹ Idem.

diversidade na sociedade que, por sua vez, contribui para o pluralismo e democratização.

Essas organizações permitem dar voz aos interesses e valores daqueles que representam e servem, também, como crítica e guardas do governo com objetivo de realizar mudanças efetivas, proporcionar melhoria social e promover discussão de outras políticas públicas, pois, no processo político que determina a configuração e os contornos das políticas culturais, as necessidades dos variados grupos nem sempre são consideradas na mesma extensão.

A função de transparência/responsabilização refere-se ao amplo alcance de ações e mecanismos que os cidadãos, as comunidades, a imprensa independente e as organizações da sociedade civil dispõem, no campo das políticas públicas, incluindo a cultura, para impô-la e exigí-la dos servidores e dos líderes comunitários. Tais mecanismos incluem o orçamento participativo, monitoramento dos gastos públicos e dos executores dos serviços públicos, jornalismo investigativo, comissões públicas e conselhos consultivos de cidadãos. Estes instrumentos complementam e reforçam os mecanismos convencionais (os freios e contrapesos políticos, os sistemas de auditoria e contabilização, as regras administrativas e os procedimentos legais), tornando as organizações da sociedade civil guardiãs e contribuindo, em última análise, para melhor governança³⁸⁰.

É importante esclarecer que não é em qualquer ambiente que as organizações da sociedade civil serão capazes de exercer todas essas funções plenamente. Sob certas condições, elas podem servir como elemento fundamental para o desenvolvimento e como promotor da diversidade cultural e, conseqüentemente, tornar-se potencialmente valorosas ferramentas das políticas

³⁸⁰ UNESCO (2005).

públicas na consecução reforçada no fornecimento de serviços, melhor auto-organização da sociedade e melhoramento da transparência/responsabilização completa no âmbito cultural. O desenvolvimento sustentável requer um espaço que possibilite o engajamento da cultura cívica e a constituição de uma sociedade civil responsabilizada. Neste ambiente devem ser tratadas as condições que criam a capacidade dos cidadãos e das organizações sociais para exercer influência na elaboração das políticas públicas culturais, desenvolver estratégias e projetos em níveis local e nacional de forma sustentada e efetiva.

A capacidade das organizações sociais em contribuir para a proteção e promoção da diversidade cultural também é influenciada pelo ambiente em que elas operam, especificamente, no que se refere à estrutura legal e regulatória da participação do cidadão e acesso à informação; aos direitos sociais e políticos dos cidadãos na participação no processo democrático; na associação e na expressão de suas opiniões livremente nos espaços providenciados pelo Estado para os cidadãos se engajarem na formulação da política e no monitoramento das ações públicas, incluindo capacidade governamental e vontade de responder à supervisão da sociedade civil; nos sistemas e mecanismos para que os cidadãos acessem informações públicas, de modo a prover os sistemas de informações requeridas pela sociedade civil, de modo a encorajá-la a compartilhar com o Estado o monitoramento de suas ações; e na garantia do funcionamento de instituições judiciais independentes e imparciais que assegurem a justa e efetiva aplicação das leis e regulamentos que assinalam eficazmente as demandas dos cidadãos³⁸¹.

As parcerias entre os setores público e privado permitem que ambos possam tirar proveito dos seus pontos fortes e desenvolver relações sinérgicas. A

³⁸¹ UNESCO (2005).

UNESCO e outras organizações internacionais relevantes e partes da Convenção podem explorar caminhos inovadores dessas parcerias público-privadas entre as organizações da sociedade civil e os órgãos públicos, sobretudo nas situações em que a capacidade das organizações da sociedade civil em nível local e nacional seja sólida e as capacidades governamentais, no âmbito da cultura e das políticas públicas culturais, se revelem fracas ou subdesenvolvidas. Para exemplificar, cite-se a educação artística, fundada pela filantropia privada, mas implementada pelas escolas públicas, as exposições a partir de fundos mistos com envolvimento das comunidades artísticas locais e uso dos espaços públicos, etc.³⁸².

5.5. Como funciona a Cultura: um olhar sobre os Museus

Vinculado ao conceito de cultura, o patrimônio cultural deve ser entendido como:

Toda a produção humana, de ordem emocional, intelectual, material e imaterial, independente de sua origem, época, natureza ou aspecto formal, que propicie o conhecimento e a consciência do homem sobre si mesmo e sobre o mundo que o rodeia. Integram o patrimônio cultural, os bens que manifestam interesse cultural relevante, designadamente interesse histórico, paleontológico, arqueológico, arquitetônico, lingüístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, devendo refletir valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade³⁸³.

Em sentido amplo, bem cultural³⁸⁴ compreende

Todo testemunho do homem e seu meio, apreciado em si mesmo, sem estabelecer limitações derivadas de sua propriedade, uso, antiguidade, ou valor econômico. Os bens culturais podem ser divididos em três grandes categorias: bens naturais – rios, cachoeiras, matas, florestas, grutas, climas, etc. (patrimônio natural); bens materiais – sítios e achados arqueológicos

³⁸² UNESCO (2005).

³⁸³ Conceito estabelecido no Caderno de Diretrizes do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM). Disponível em: http://museus.ibram.gov.br/SBM/downloads/cadernodiretrizes_setimamente.pdf. Acesso em: 02/04/10.

³⁸⁴ Ibidem.

(patrimônio arqueológico); formações rurais e urbanas (patrimônio urbanístico); agenciamentos paisagísticos (patrimônio paisagístico); bens móveis, como objetos de arte, objetos utilitários, documentos arquivísticos e iconográficos; bens imóveis, como edificações rurais e urbanas (patrimônio artístico e arquitetônico); e, bens imateriais – tradições e técnicas “do fazer” e “do saber fazer” humanos, como polir, esculpir, construir, cozinhar, tecer, pintar, etc. (patrimônio intelectual); as expressões do sentimento individual ou coletivo, como as manifestações folclóricas e religiosas, a música, a literatura, a dança, o teatro, etc. (patrimônio emocional).

Em razão da importância do reconhecimento dos direitos culturais do homem, o patrimônio cultural deve ser objeto de proteção e valorização, expressa na classificação e inventariação quanto ao regime de proteção legal e, no que diz respeito ao regime de valorização, com as ações de conservação preventiva, pesquisa e investigação, acesso e fruição, formação, divulgação, sensibilização e animação. É neste contexto que se integram os campos de ação das instituições museológicas³⁸⁵.

Diante disto, pode-se afirmar que os museus, reconhecido seu papel relevante nas searas cultural, social e educativa, desempenham as funções de preservação/conservação, estudo, valorização, difusão e exposição do patrimônio cultural. É neste espaço que ocorre a relação específica entre o homem e o bem cultural. Segundo o Departamento de Museus e Centros Culturais - IPHAN/MinC

O museu é uma instituição com personalidade jurídica própria ou vinculada a outra instituição com personalidade jurídica, aberta ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento e que apresenta as seguintes características:

I - o trabalho permanente com o patrimônio cultural, em suas diversas manifestações;

II - a presença de acervos e exposições colocados a serviço da sociedade com o objetivo de propiciar a ampliação do campo de possibilidades de construção identitária, a percepção crítica da realidade, a produção de conhecimentos e oportunidades de lazer;

III - a utilização do patrimônio cultural como recurso educacional, turístico e de inclusão social;

IV - a vocação para a comunicação, a exposição, a documentação, a investigação, a interpretação e a preservação de bens culturais em suas diversas manifestações;

³⁸⁵ PINHO, Joana Maria Balsa Carvalho de. *Museus e internet. Recursos online nos sítios web dos museus nacionais portugueses*. Revista TEXTOS de la CiberSociedad, 8, 2007. Temática Variada. Disponível em: <http://www.cibersociedad.net>. Acesso em: 02/10/10.

V - a democratização do acesso, uso e produção de bens culturais para a promoção da dignidade da pessoa humana;
 VI - a constituição de espaços democráticos e diversificados de relação e mediação cultural sejam eles físicos ou virtuais³⁸⁶.

O ICOM – *International Council of Museums* - define:

Museu é uma instituição sem fins lucrativos, permanente a serviço da sociedade e do seu desenvolvimento e aberta ao público, que adquire, conserva, pesquisa, comunica e expõe, para fins de estudo, educação e lazer, testemunhos materiais do homem e seu ambiente³⁸⁷.

5.5.1. No Brasil

O entendimento de que os Museus são agentes de mudança e desenvolvimento simboliza o “reconhecimento do papel dos museus como instâncias políticas, sociais e culturais, de mediação, transformação e desenvolvimento social, tendo por base o campo do patrimônio cultural e natural”³⁸⁸.

Diante disso, o Plano Nacional de Cultura³⁸⁹ abrange políticas voltadas aos museus, dentre as quais: a integração dos sistemas de gestão dos museus; a redução do índice de concentração regional dos espaços museológicos, de modo a garantir o direito à memória dos diferentes grupos sociais; elevar a importância das paisagens naturais e culturais, museus comunitários, ecomuseus e museus de territórios, com intuito de universalizar o acesso da sociedade brasileira à fruição e produção cultural; criar o Instituto Brasileiro de Museus e estimular a formação de

³⁸⁶ Definição constante do sítio do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), disponível em: <http://www1.museus.gov.br/ibram/pag/oqueuseu.asp>. Acesso em: 02/04/10.

³⁸⁷ HAGEDORN-SAUPE, Monika; ERMERT, Axel (org). *A Guide to European Museum Statistics*. European Group on Museum Statistics (EGMUS). Berlin, December 2004.

³⁸⁸ Tema proposto para reflexão no I Encontro Ibero-Americano de Museus, que culminou com a Declaração da Cidade de Salvador de 2007.

³⁸⁹ Os objetivos do Plano Nacional de Cultura incluem o fortalecimento institucional e definição de políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura; a proteção e promoção do patrimônio e da diversidade étnica, artística e cultural; a ampliação do acesso à produção e fruição da cultura em todo o território; a inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico; e, o estabelecimento de um sistema público e participativo de gestão, acompanhamento e avaliação das políticas culturais.

sistemas e redes estaduais e municipais de museus integrados com o Sistema Brasileiro de Museus, a fim de fortalecer a ação do Estado no planejamento e execução das políticas culturais; e, consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas públicas, por meio de instâncias participativas de formulação e acompanhamento das políticas.

A base da Política Nacional de Museus do Ministério da Cultura (MinC) foi orientada para o objetivo de:

Promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade social, étnica e cultural do país³⁹⁰.

A fim de atingir o objetivo proposto, o MinC apostou na participação ao criar o Sistema Brasileiro de Museus (SBM), órgão de estrutura democrática³⁹¹ e responsável pela gestão da Política Nacional de Museus, visando a torná-lo um instrumento de desenvolvimento do setor museológico brasileiro:

A elaboração e a implementação da Política de Museus coordenada pelo MinC, deverá contar com a participação de órgãos do governo federal, estadual, municipal e do setor privado, ligados à cultura, à pesquisa e ao fomento, bem como entidades da sociedade civil organizada. A meta é a constituição de uma ampla e diversificada rede de parcerias que, somando esforços, contribuam para a valorização, a preservação e o gerenciamento do nosso patrimônio cultural, de modo a torná-lo cada vez mais representativo da diversidade étnica e cultural do Brasil³⁹².

³⁹⁰ BRASIL. Ministério da Cultura. *Políticas*. Disponível em: <http://www1.museus.gov.br/ibram/pag/politicas.asp>. Acesso em: 02/04/10.

³⁹¹ A dimensão democrática do Sistema Brasileiro de Museus está presente na composição do seu Comitê Gestor, que agrega representantes do setor governamental e da sociedade civil ligados à área museológica.

³⁹² BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). *Sistema Brasileiro de Museus - Caderno da Política Nacional de Museus – Memória e Cidadania*. Brasília: 2003. Disponível no endereço: http://museus.ibram.gov.br/sbm/downloads/Política_Nacional_de_%20Museus.pdf. Acesso em: 02/04/10.

Assim, a legitimidade das instituições museais junto à sociedade pode ser alcançada a partir da participação, em uma esfera pública decisória, dos diversos setores que a compõem.

Em consonância com as ações estabelecidas na Política Nacional de Museus, o Departamento de Museus e Centros Culturais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), criou o Cadastro Nacional de Museus, um instrumento do Sistema Brasileiro de Museus, que objetiva conhecer e integrar o universo museal brasileiro, mapeando a diversidade dos museus, destacando suas identidades, características, atividades e serviços. O diagnóstico do setor museal brasileiro, além de permitir o levantamento do número de museus existentes no país, pretende subsidiar o planejamento de políticas públicas culturais e o desenvolvimento de novas linhas de pesquisa.

O Brasil iniciou o século XX com cerca de 12 museus e chegou ao século XXI com aproximadamente 2.759 museus presenciais – 2.541 abertos ao público, 83 em implantação e 135 fechados - e 19 museus virtuais, totalizando 2.778 museus³⁹³. É importante mencionar que o processo de mapeamento e cadastro dessas instituições ainda não está concluído. No que diz respeito ao número de municípios com museus, 19,25% possuem museus, ou seja, 1.071 dos 5.564 municípios.

Os museus presenciais (2.759) se encontram distribuídos pelas regiões brasileiras na seguinte proporção: 203 no Centro-Oeste (7,4%); 582 no Nordeste (21,1%); 123 no Norte (4,5%); 1098 no Sudeste (39,8%); e, 753 no Sul (27,3%)³⁹⁴. Uma análise possível destes dados é a de que a distribuição regional parece obedecer a critérios relacionados ao poder financeiro e cultural, ou seja, as regiões Sudeste e Sul, que têm o maior número de museus, também são as regiões que

³⁹³ BRASIL. Estatísticas do Cadastro Nacional de Museus, disponíveis no endereço eletrônico: <http://www1.museus.gov.br/>. Atualizadas até 22/01/10. Acesso em: 02/04/10.

³⁹⁴ Ibidem.

detêm a maior parcela do PIB e os Estados com menor taxa de analfabetismo e o maior índice de urbanização.

Na tabela abaixo é possível demonstrar as imensas diferenças entre os Estados até mesmo dentro da mesma região:

TABELA 4
MUSEUS X REGIÕES

Regiões	Estados	Número de Museus Presenciais	Proporção ao total de Museus	Proporção na Região
Sudeste	São Paulo	488	17,7%	44,4%
	Minas Gerais	313	11,3%	28,5%
	Rio de Janeiro	244	8,8%	22,2%
	Espírito Santo	53	1,9%	4,8%
	Total:	1098	39,8%	
Sul	Rio Grande do Sul	388	14,1%	51,5%
	Santa Catarina	192	7,0%	25,5%
	Paraná	173	6,3%	23,0%
	Total:	753	27,3%	
Nordeste	Bahia	143	5,2%	24,6%
	Ceará	107	3,9%	18,4%
	Pernambuco	94	3,4%	16,2%
	Rio Grande do Norte	62	2,2%	10,7%
	Alagoas	61	2,2%	10,5%
	Paraíba	56	2,0%	9,6%
	Sergipe	23	0,8%	4,0%
	Maranhão	19	0,7%	3,3%
	Piauí	17	0,6%	2,9%
	Total:	582	21,1%	
Centro-Oeste	Goiás	61	2,2%	30,0%
	Distrito Federal	60	2,2%	29,6%
	Mato Grosso do Sul	44	1,6%	21,7%
	Mato Grosso	38	1,4%	18,7%
	Total:	203	7,4%	
Norte	Pará	39	1,4%	31,7%
	Amazonas	30	1,1%	24,4%
	Acre	20	0,7%	16,3%
	Rondônia	13	0,5%	10,6%
	Amapá	9	0,3%	7,3%
	Tocantins	8	0,3%	6,5%
	Roraima	4	0,1%	3,3%
	Total:	123	4,5%	
Total Nacional:			2759	

Fonte: IPHAN

São Paulo (488 e 17,7%), Rio Grande do Sul (388 e 14,1%) e Minas Gerais (313 e 11,3%) são os Estados com maior número de museus, sendo que o Rio Grande do Sul possui a maior representatividade dentro da sua região – 51,5% - enquanto a representatividade do Estado de São Paulo, na região Sudeste, gira em torno de 44,4%. Na região Nordeste destaca-se a Bahia (24,6%), o Ceará (18,4%) e

Pernambuco (16,2%); no Norte, há predominância dos Estados do Pará (31,7%) e Amazonas (24,4%). Na região Centro-Oeste verifica-se certo equilíbrio entre a representatividade dos Estados que a compõem.

Em 2008, o IPHAN³⁹⁵ apresentou o Índice de Habitantes por Museu (IHM) dos Estados, calculado pela fórmula: (Número de habitantes / Número de museus) / 100.000.

TABELA 5
ÍNDICE DE HABITANTES POR MUSEU

Estado	IHM	Estado	IHM	Estado	IHM
Rio de Janeiro	0,3	Alagoas	0,76	Amazonas	1,24
Rio Grande do Sul	0,31	Ceará	0,76	Mato Grosso	1,4
Distrito Federal	0,41	Amapá	0,78	Pará	1,79
Maranhão	0,48	Santa Catarina	0,85	Tocantins	1,87
Mato Grosso do Sul	0,53	Bahia	0,99	Paraíba	1,89
Paraná	0,59	Pernambuco	1,01	Piauí	2,51
Goiás	0,62	São Paulo	1,02	Roraima	2,97
Minas Gerais	0,64	Rio Grande do Norte	1,08	Rondônia	3,01
Espírito Santo	0,7	Acre	1,1	Sergipe	3,21

Fonte: IPHAN

Para melhor interpretação deste índice, é conveniente mencionar que os Estados mais populosos são: São Paulo, com 39,8 milhões de habitantes, seguido de Minas Gerais (19,2 milhões), Rio de Janeiro (15,4 milhões), Bahia (14 milhões) e Rio Grande do Sul (10,5 milhões). Os Estados menos populosos são Roraima (395,7 mil habitantes), seguido do Amapá (587,3 mil) e Acre (655,3 mil).

Na consulta ao Cadastro Nacional de Museus, em 07/03/10, foram localizados 503 registros de museus no Estado de São Paulo, conforme disposto na tabela abaixo:

TABELA 6

Natureza Administrativa				
Público			Privado	Não Identificada
Municipal	Estadual	Federal		
193	86	7	113	104

Fonte: Cadastro Nacional de Museus

É necessário fazer referência que na natureza de museus privados estão incluídas Associações, OSCIPs, Fundações, Sociedades, Empresas, Institutos,

³⁹⁵ Resultados apresentados no Anuário de Estatísticas do Ministério da Cultura, Fonte: IPHAN.

ONGs e Pessoas Físicas; na natureza Público-Estadual se encontram museus administrados em parceria com Organizações Sociais, aqueles ligados às Universidades, Escolas Técnicas e Institutos Públicos.

No que se refere ao investimento público, deve-se fazer alusão ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) instituído pela Lei n.º 8.313/91 e criado para possibilitar ao Ministério da Cultura a realização de seu papel de fomentar o setor cultural brasileiro. No âmbito do Pronac estão previstas duas formas de apoio: o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o Mecenato (art. 2º). O Fundo Nacional de Cultura (FNC) é proveniente de arrecadação e de outros recursos públicos para investimento direto em projetos culturais mediante a celebração de convênio e outros instrumentos similares (art. 5º). O Mecenato, por sua vez, viabiliza benefícios fiscais a investidores que apóiam projetos culturais, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, sob a forma de doação ou patrocínio (art. 18, §1º).

A principal fonte de recursos para o setor museológico dentro do Fundo Nacional de Cultura é o Programa Museu, Memória e Cidadania. Anteriormente voltado apenas para os museus federais, este programa foi reformulado de modo a possibilitar o apoio a instituições públicas ou privadas, bem como o desenvolvimento das ações da Política Nacional de Museus³⁹⁶.

Os valores totais dos investimentos anuais nos museus nos anos de 2001 e 2002 estiveram na casa dos R\$ 20 milhões, enquanto em 2003 e 2004, os investimentos superaram os R\$ 40 milhões. No ano de 2005, os investimentos atingiram os R\$ 90 milhões³⁹⁷.

³⁹⁶ BRASIL. Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Departamento de Museus e Centros Culturais. *Política Nacional de Museus – Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: MinC/IPHAN/DEMU, 2006.

³⁹⁷ Idem.

TABELA 7

Valores investidos em museus - Sistema MinC				
Ano	FNC/Tesouro	Monumenta	Mecenato	Total
2001	14.594.159,00	0,00	5.449.653,57	20.043.812,57
2002	17.373.248,00	80.580,50	7.029.603,17	24.483.431,67
2003	21.828.327,00	1.274.534,97	21.561.104,43	44.663.966,40
2004	19.285.105,00	2.263.187,90	22.840.465,13	44.388.758,03
2005	29.529.927,00	4.602.853,30	58.791.261,33	92.924.041,63
2006	16.601.288,00	7.890.391,46	29.558.182,24	54.049.861,70

(*) Os valores de 2006 se referem a dados até setembro

Fonte: SIAFI, SALIC e Monumenta

A tabela abaixo discrimina os valores dos investimentos diretos do Ministério da Cultura, demonstrando uma clara ampliação, exceto quanto ao ano de 2004 que sofreu certa retração em relação ao exercício de 2003³⁹⁸.

TABELA 8

Investimentos em Museus (R\$) pelo sistema Minc, exceto Mecenato						
Origem	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fundo Nacional de Cultura/MinC	1.914.428,00	5.554.052,00	9.308.548,00	3.950.045,00	15.346.003,00	2.328.487,00
Administração direta/MinC	5.691.485,00	4.081.782,00	1.859.898,00	670.000,00	539.950,00	0,00
IPHAN	6.363.108,00	7.050.119,00	9.422.609,00	13.610.721,00	12.794.293,00	12.654.898,00
Fundação Nacional de Artes	9.848,00	4.249,00	70.842,00	0,00	0,00	100.000,00
Fundação Casa Rui Barbosa	615.290,00	683.046,00	632.140,00	1.004.339,00	848.527,00	1.516.510,00
Fundação Cultural Palmares	0,00	0,00	534.290,00	50.000,00	1.154,00	0,00
Biblioteca Nacional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.393,00
Monumenta	0,00	80.580,50	1.274.534,97	2.263.187,90	4.602.853,30	7.890.391,46
Total	14.594.159,00	17.453.828,50	23.102.861,97	21.548.292,90	34.132.780,30	24.491.679,46

(*) Os valores de 2006 foram coletados até setembro

Fonte: SIAFI/Monumenta

Os investimentos especificamente sobre o Mecenato demonstram um aumento significativo e progressivo dos recursos captados, saltando dos R\$ 7 milhões para R\$ 21,5 milhões em 2003 e a R\$ 22,8 milhões em 2004. Em 2005, os valores captados atingiram os R\$ 50 milhões e, em 2006, dados até o mês de setembro, a captação chegou a quase R\$ 30 milhões. É indispensável mencionar que os investimentos via mecenato também têm natureza pública, ainda que indireta, pois constituem renúncia fiscal³⁹⁹.

³⁹⁸ Fonte: MinC/IPHAN/DEMU, 2006.

³⁹⁹ Idem.

TABELA 9

Investimentos em Museus via Mecenato		
Ano	Projetos com captação	Total captado (R\$)
2001	25	5.449.653,57
2002	27	7.029.603,17
2003	37	21.561.104,43
2004	34	22.840.645,13
2005	89	58.791.261,33
2006	78	29.558.182,24
Total	290	145.230.449,87

Fonte: SALIC

Outra forma de aplicação de verbas no setor museológico é a seleção de projetos por meio de editais, que confere caráter democrático ao processo de aplicação de recursos públicos, inclusive quanto à sua descentralização por todas as regiões do país. A participação nos editais é aberta a todos os museus do território nacional que podem pleitear recursos através da apresentação de projetos⁴⁰⁰.

Foram aprovados 238 projetos que contemplaram 23 Estados e o Distrito Federal, demonstrando que houve descentralização dos recursos por todas as regiões do país. Em 2004, o Sudeste foi contemplado com 47% dos recursos, seguido pela Região Nordeste, com 27%; a Região Sul recebeu 13% e as Regiões Norte e Centro-Oeste obtiveram 8% e 5%, respectivamente. Nos editais de 2005 e 2006, a Região Sudeste ficou no mesmo patamar de distribuição de recursos, com 48%, enquanto a Região Nordeste obteve 24%, seguida pela Região Sul (12%) e pela Região Norte, que obteve um expressivo aumento, chegando a 11%. A Região Centro-Oeste manteve-se no patamar de 5%⁴⁰¹.

Os projetos apoiados pelos editais pretenderam possibilitar aos museus a melhoria de seus serviços e a ampliação seu campo de atuação, além de qualificar as instituições beneficiadas e contribuir para o trabalho de preservação da memória, de modo a fazê-las cumprir adequadamente o seu papel social.

⁴⁰⁰ Fonte: MinC/IPHAN/DEMU, 2006.

⁴⁰¹ Idem.

Apesar das iniciativas expostas, verifica-se que os investimentos públicos nos museus não são suficientes, razão que tem levado as instituições a buscarem soluções visando à autosustentabilidade, de modo a se tornarem mais competitivas, empregando estratégias de marketing, de mercantilização e de captação recursos junto a empresas privadas. Há algum tempo, os grandes museus brasileiros vêm percebendo a retração do Estado e têm investido, cada vez mais, em políticas de captação de recursos e no atendimento das demandas do público de forma mais imediata. Entretanto, no seu conjunto, a maioria dos museus ainda não se adaptou às mudanças, uma vez que foram criados e têm sido mantidos por instâncias governamentais⁴⁰².

O aspecto da participação não foi esquecido. Nesse sentido, o caminho da democracia nos museus pode ser distinguido: na democratização do acesso aos bens culturais, da ferramenta museu, da produção de museus e das gestões dos museus; no respeito à diferença, na valorização das ações educativas e culturais e no direito à memória das comunidades populares.

5.5.2. Na Itália

O setor museológico da Itália possui instituições geridas por aquelas pertencentes ao Ministério para os Bens e Atividades Culturais⁴⁰³, consideradas estatais (públicas), e outras por entidades não estatais. É importante mencionar que o patrimônio estatal compreende além dos museus, galerias e pinacotecas, as áreas arqueológicas, monumentos, castelos, palácios, vilas, templos, anfiteatros. Da

⁴⁰² Conclusões expostas no Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus, Salvador, 2004, do Departamento de Museus e Centros Culturais do IPHAN. Disponível em: http://www.museus.gov.br/sbm/downloads/Relatorio_FNM_2004.pdf.

⁴⁰³ *Ministero per i Beni e Le Attività Culturali*

mesma forma, o patrimônio não estatal envolve não somente os museus, mas também aqueles envolvidos nas atividades similares, excluídos, logicamente, os entes ligados ao Ministério dos Bens e Atividades Culturais.

A posição jurídica de um museu ou instituição similar é definida com base nos entes aos quais pertence. Desta forma, os museus públicos são aqueles que pertencem a órgãos institucionais, ministérios, empresas públicas, regiões, províncias, municípios⁴⁰⁴, consórcio, comunidade montanhesa, câmara de comércio, universidade, instituto cultural público e ente que pertence a Estado estrangeiro. Os museus privados pertencem a entes privados, tais como organizações eclesásticas, religiosas, universidades não-estatais, fundações, cooperativas, associações, empresas, cidadãos, instituições estrangeiras, organismos internacionais⁴⁰⁵.

Inicialmente, serão apresentados os dados dos museus e dos institutos similares não-estatais. Num segundo momento, serão descritos alguns dados dos entes estatais ligados ao Ministério para os Bens e Atividades Culturais.

Não obstante essa distinção, as estatísticas levadas a cabo pelo ISTAT no documento "*Statistiche in Breve: Il patrimonio museale non statale*"⁴⁰⁶ incluíram os dados referentes aos museus não-estatais e outros institutos similares, públicos ou privados, excluindo-se tão somente os entes estatais sob a dependência do Ministério para os Bens e Atividades Culturais, conforme se pode observar do trecho a seguir apresentado:

⁴⁰⁴ O ente "*Comune*" foi traduzido como município.

⁴⁰⁵ Caracterização disposta nos documentos do ISTAT, disponíveis no endereço: <http://culturaincifre.istat.it/>.

⁴⁰⁶ Publicado em 04/11/2009, referindo-se aos dados coletados no ano de 2006. Disponível em: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091104_00/testointegrale20091104.pdf. Acesso em: 03/04/10.

La densità e la capillarità del patrimonio non statale censito, una galassia di strutture espositive regionali, provinciali, comunali, ecclesiastiche, private, universitarie e di altra natura (...) ⁴⁰⁷.

No ano de 2006, os dados levantados testemunham a presença de 4.340 museus e institutos similares não-estatais efetivamente ativos e acessíveis ao público, com a distribuição homogênea no território: em média, se calcula que mais de um município italiano de quatro (2.264) é dotado de ao menos um museu ou similar, sendo que 23,5% dos institutos levantados estão localizados na região Nordeste; outros 23,1% no Noroeste; 27,7% no Centro; e, 25,7% no Sul e nas Ilhas ⁴⁰⁸.

TABELA 10
Número de Museus e Instituições Similares não Estatais - Ano 2006

Regiões	Museus	Áreas ou Parques Arqueológicos	Monumentos, complexos monumentais e outros	Total museus e instituições similares
Nordeste	829	10	183	1.022
Noroeste	775	13	213	1.001
Centro	956	27	218	1.201
Sul	518	22	104	644
Ilhas	331	57	84	472
Itália	3.409	129	802	4.340

Fonte: ISTAT

Das 4.340 estruturas expositivas que compõem o patrimônio nacional não-estatal, 3.409, aproximadamente 78,5% do total, são propriamente museus; além deles, a pesquisa permitiu observar a existência de 129 áreas e parques arqueológicos e 802 entre monumentos, complexos monumentais museais e outras estruturas expositivas similares, permanentes e dotadas de modos de acessibilidade e de visitas organizadas e regulamentadas, tais como vilas e palácios de interesse

⁴⁰⁷ Tradução livre: A densidade e a capilaridade do patrimônio não estatal contados, uma galáxia de estruturas expositivas regionais, provinciais, municipais, eclesiásticas, privadas, universitárias e de outra natureza (...).

⁴⁰⁸ ITÁLIA. ISTAT. *Statistiche in Breve: Il patrimonio museale non statale – Anno 2006*. Roma: 2009b Disponível em: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091104_00/testointegrale20091104.pdf. Acesso em: 03/04/10

histórico ou artístico, edifícios religiosos, monumentos funerais, fortes e arquitetura civil, etc.⁴⁰⁹.

Uma estrutura com tais dimensões, que, somada com o patrimônio estatal diretamente administrado pelo Ministério para os Bens e Atividades Culturais, alcança o número de 4.742 instituições⁴¹⁰, é quantitativamente incomensurável em comparação com a de outros países europeus e inferior somente ao da Alemanha que dispõe de 6.175 museus e instituições similares; no Reino Unido são pouco menos de 2.000; na Espanha, menos de 1.500 e 1.173 na França⁴¹¹.

Particularmente, quase um terço dos museus italianos não-estatais (29,8%) é composto de galerias, pinacotecas e coleções que realizam atividades de conservação e exposição ao público de coleções de arte antiga, moderna, contemporânea ou sacra, aos quais se ajuntam 460 museus que mantêm predominantemente bens e coleções arqueológicas (13,5%) e 277 museus de história (8,1%)⁴¹².

Se o patrimônio museal nacional é relevante em termos quantitativos, outro tanto resulta do número de visitantes. Basta pensar que o público dos museus de somente um ano é maior do que a população inteira da Itália: as pessoas que visitaram, em 2006, os museus e outros institutos similares não-estatais somam 62,7 milhões. Esse montante tende a estar subestimado, pois normalmente as estruturas expositivas não dispõem de instrumentos que permitam o registro sistemático dos ingressos e a gratuidade geralmente não é registrada exatamente. Os dados

⁴⁰⁹ ITÁLIA. ISTAT (2009b)

⁴¹⁰ No ano de 2006, existiam 402 institutos estatais diretamente dependentes do Ministério para os Bens e Atividades Culturais e abertos ao público, sendo que 196 eram museus e os outros 206 incluíam monumentos e áreas arqueológicas.

⁴¹¹ Dados das Estatísticas do “European Group on Museum Statistics” mencionado no documento do ISTAT.

⁴¹² ITÁLIA. ISTAT (2009b)

permitem concluir que há uma forte atratividade do patrimônio cultural italiano e que encontra uma resposta efetiva da parte dos usuários⁴¹³.

No total, 43,3% do público pôde visitar os museus e institutos similares gratuitamente; e aproximadamente a metade (56,7%) deles permite o acesso gratuito. Observando a modalidade de acesso, as políticas culturais parecem indicar a proposta de 'circuitos museais' que compreendem uma pluralidade de pólos expositivos organizados em rede e de percurso integrado, que podem ser visitados por meio de um bilhete cumulativo. Essa iniciativa pretende evitar que a demanda turística se concentre exclusivamente nos pólos que gozam de maior notoriedade ou atração turística, fazendo com que o público se interesse pelas numerosas realidades de interesses culturais de minorias espalhadas sobre o território⁴¹⁴.

Em termos econômicos, as receitas diretas realizadas pelas instituições museais não-estatais através da venda de bilhetes de ingresso atingiu aproximadamente 149,3 milhões de euros; somando-se os valores das instituições estatais (104,4 milhões de euros), o valor do patrimônio museológico italiano alcança a cifra de 253,7 milhões de euros, sem considerar as demais entradas pelos serviços acessórios⁴¹⁵.

Os institutos museais parecem demonstrar uma capacidade de iniciativa que não se limita somente a atividade de conservação e exposição, representando verdadeiras e próprias agências multifuncionais que desenvolvem uma pluralidade de funções de valorização e promoção de atividades de divulgação, didático-educacionais, editoriais, comerciais, além de científicas e de pesquisa. Ao descrever as atividades desenvolvidas, 42,1% declararam ter adotado providências de conservação e manutenção do acervo, inclusive com intervenção de

⁴¹³ ITÁLIA. ISTAT (2009b)

⁴¹⁴ Idem.

⁴¹⁵ Idem.

restauro/conservativo; quase metade destas instituições dispõe de arquivo documental para uso técnico-científico; 41% instauraram procedimento de trocas ou empréstimos de obras com outras instituições; 39,5% declararam ter efetuado atividades de pesquisa; 52,4% desenvolvem atividades didático-educativas e 43,9% possuem uma sala ou laboratório específicos, aparelhados e dedicados às atividades educacionais, de estudo e pesquisa⁴¹⁶.

No que diz respeito às atividades comerciais, 41,2% fornecem para venda publicações de materiais informativos e de reprodução dos bens e das coleções expostas, enquanto somente uma em cada dez destas instituições possui cafeteria, restaurante/lanchonete ou guarda-volumes.

A maioria do patrimônio museológico não-estatal é de propriedade de entes públicos (58,9%), enquanto duas instituições entre cinco (41,1%) têm natureza jurídica privada. A estrutura privada é proporcionalmente difundida no Noroeste – 49,5%. Particularmente, quase 2.000 instituições não-estatais e 77,2% do patrimônio público pertencem aos entes locais, administrações municipais e etc., que demonstram o papel principal que a municipalidade desempenha na promoção do capital cultural presente no território. Na vertente privada, 31,5% dos museus e institutos similares são de propriedade de instituições eclesiásticas ou religiosas, enquanto 20,1% pertencem a associações reconhecidas e 12,5% aos cidadãos privados⁴¹⁷.

Independentemente da natureza jurídica ou dos entes titulares, a maioria – 80% - das instituições eram administradas pelos sujeitos titulares, sendo que em 75,3% diretamente e 5,5% em forma de consórcios públicos. A cota de titulares de museus que se utilizam da gestão indireta, por meio de concessão a terceiros ou a

⁴¹⁶ ITÁLIA. ISTAT (2009b)

⁴¹⁷ Idem.

sujeitos autônomos, é de aproximadamente de 19,2% do total nacional; regionalmente, na Itália central e nas Ilhas – 26% - há maior propensão à utilização desses instrumentos de gestão, previstos em sede normativa para o exercício das funções museológicas. Ao lado das modalidades tradicionais de gestão direta das estruturas e serviços, a Itália apresenta tendências que se inclinam a afirmar, ainda que lentamente, novas formas gerenciais orientadas para a terceirização das atividades, solução já experimentada em uma entre quatro entidades da administração pública (25,6%)⁴¹⁸.

Quanto aos instrumentos de transparência, somente 18,7% declararam dispor de instrumentos de prestação de contas, tais como balanço autônomo que descrevem as movimentações financeiras dos museus separadas daquelas da entidade a qual pertencem, de modo a permitir o controle, a mensuração e valoração da gestão das atividades museológicas. A carta dos serviços, que constitui instrumento de transparência e de garantia na relação com os usuários finais, descreve a modalidade de funcionamento da estrutura oferecida, as características dos serviços, com padrões de qualidade propostos e somente está presente em 8,5% das instituições⁴¹⁹.

No ano de 2007, o número de institutos estatais⁴²⁰ de arte e de antiguidade abertos ao público era de 400, sendo 197 museus e galerias (56 gratuitos e 141 com pagamento) e 203 áreas e monumentos arqueológicos (121 gratuitos e 82 com pagamento). Cabe citar que nas províncias autônomas de *Bolzano e Trento* e nas regiões do *Valle d'Aosta e Sicília* não estão presentes museus e galerias estatais⁴²¹.

⁴¹⁸ ITÁLIA. ISTAT (2009b)

⁴¹⁹ Idem.

⁴²⁰ Ligados ao Ministério para os Bens e Atividades Culturais.

⁴²¹ ITÁLIA. ISTAT. Statistiche Culturali – Anno 2007. Annuari n. 47, 2009c. Roma: ISTAT, Servizio Editoria.

A visitação aos museus e galerias estatais na Itália, gratuitos e com pagamento, foi de 10,7 milhões de pessoas, com uma receita de aproximadamente 31,4 milhões de euros, devendo ser salientada a proeminência da região central – quase 6 milhões de visitantes e arrecadação de 21,3 milhões de euros⁴²².

TABELA 11
Museus e Galerias Estatais - Visitação

Região		Itália	Norte	Centro	Sul e Ilhas
Tipos de Instituto	Pagamento	141	35	61	45
	Gratuito	56	9	27	20
	Total	197	44	88	65
N.º Visitantes	Pagamento	10.289.963	3.026.706	5.726.618	1.536.639
	Gratuito	437.740	70.132	253.469	114.139
	Total	10.727.703	3.096.838	5.980.087	1.650.778
Receitas (euros)		31.384.734	7.458.173	21.292.310	2.634.251

Fonte: Ministero per i Beni e le attività culturali

Quanto às áreas e monumentos arqueológicos, verifica-se que o número de visitantes girou em torno de 16,3 milhões de pessoas, com certo equilíbrio do número total de visitação pelas regiões, especialmente no centro e no sul e ilhas (*Mezzogiorno*). Por outro lado, no que se refere às receitas observa-se larga predominância na participação da região do *Mezzogiorno*, explicada, principalmente, pelo grande número de visitantes em institutos com pagamento de ingresso⁴²³.

TABELA 12
Monumentos e Áreas Arqueológicas Estatais - Visitação

Região		Itália	Norte	Centro	Sul e Ilhas
Tipos de Instituto	Pagamento	82	23	32	27
	Gratuito	121	27	48	46
	Total	203	50	80	73
N.º Visitantes	Pagamento	8.238.856	1.235.859	2.815.811	4.187.186
	Gratuito	8.124.201	3.617.325	3.058.329	1.448.547
	Total	16.363.057	4.853.184	5.874.140	5.635.733
Receitas (euros)		34.237.407	2.164.272	8.199.919	23.873.216

Fonte: Ministero per i Beni e le attività culturali

A distribuição territorial do nível de fruição cultural confirma uma forte desigualdade entre as regiões italianas, com a menor propensão a frequentar locais de arte por parte da população da região do *Mezzogiorno* (sul e ilhas)⁴²⁴.

⁴²² ITÁLIA. ISTAT (2009c)

⁴²³ Idem.

⁴²⁴ Idem.

A fim de observar mais de perto a estrutura das instituições museológicas da Itália, selecionou-se os dados estatísticos da *Emilia-Romagna*⁴²⁵.

Situada no norte da Itália, a região da *Emilia-Romagna* é formada pelas províncias de *Piacenza*, *Parma*, *Reggio Emilia*, *Modena*, *Bologna*, *Ferrara*, *Ravenna*, *Forlì-Cesena* e *Rimini*. Em 2000, a região possuía 326 museus, sendo que 83 destes museus ficavam em *Bologna*, o que significa um quarto dos museus regionais, enquanto *Piacenza* (21) e *Rimini* (16) eram os que abrigavam menor número⁴²⁶.

TABELA 13

Distribuição de Museus por Província e Municípios				
Província	Museus	Municípios	Municípios com Museus	Municípios com Museus sobre o Total de Municípios
Piacenza	21	48	13	27%
Parma	30	47	23	49%
Reggio Emilia	26	45	16	36%
Modena	45	47	26	55%
Bologna	83	60	21	33%
Ferrara	36	26	12	46%
Ravenna	36	18	15	83%
Forlì-Cesena	33	30	15	50%
Rimini	16	20	12	60%
Emilia-Romagna	326	341	152	45%

Fonte: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali, Servizio Musei - Regione Emilia-Romagna

A partir da tabela, pode-se afirmar que quase a metade dos municípios (45%) da região possui, ao menos, um museu. A oferta de museus é mais capilarmente difusa na província de *Ravenna*, na qual 15 dos 18 municípios têm ao menos um museu; do lado oposto, se encontra *Piacenza*, com somente 13 dos 48 municípios sendo dotados de instituições museológicas⁴²⁷.

Quanto à distribuição de museus nos municípios, 43% se encontram nas capitais (cidades principais) das províncias. A frequência média dos institutos é de

⁴²⁵ CARLINI, Laura. *Musei in Trasparenza. Indagine statistica sui musei dell'Emilia-Romagna*. Emilia-Romagna: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali. Servizio Musei, Giugno de 2003.

⁴²⁶ Ibidem.

⁴²⁷ Ibidem.

8,2 museus por 100.000 habitantes, com concentração superior nas províncias de *Ferrara* (10,5), *Ravenna* (10,3), *Forli* (9,3) e *Bologna* (9,1)⁴²⁸.

TABELA 14
Museus na Região por ente gestor

Públicos		Privados	
Órgãos Institucionais	4	Ente eclesiástico	26
Ministérios	16	Ente religioso	9
Empresas autônomas	1	Instituto Cultural Privado	2
Província	1	Fundação	9
Municípios	169	Cooperativa	1
Consórcio	3	Associação	25
Comunidade Montanhosa	1	S.R.L.	5
Universidade	22	S.P.A.	3
Instituto Cultural Público	1	Cidadãos Privados	10
Outro	3	Outros	10
Total	221	Total	100
Mista	Total		
	5		

Fonte: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali, Servizio Musei - Regione Emilia-Romagna

Observando a tabela, verifica-se que dois terços dos museus são de propriedade pública e o restante é gerido por entidades privadas; pouco mais da metade (51,8%) dos museus pertencem a entes locais, 11% são de titularidade eclesiástica, 6,7% são geridos por Universidades e 4,9% pertencem ao Estado.

TABELA 15
Museus Provincia por Natureza Jurídica

Província	Natureza Jurídica		
	Pública	Privada	Mista
Piacenza	57%	38%	5%
Parma	45%	55%	0%
Reggio Emilia	54%	38%	8%
Modena	73%	27%	0%
Bologna	72%	28%	0%
Ferrara	86%	14%	0%
Ravenna	64%	36%	0%
Forli'-Cesena	76%	18%	6%
Rimini	63%	38%	0%
Emilia-Romagna	68%	31%	2%

Fonte: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali
Servizio Musei - Regione Emilia-Romagna

A província de Parma é a única na qual os museus privados prevalecem numericamente sobre os de natureza pública, enquanto em Ferrara é predominante a presença de estruturas públicas.

⁴²⁸ CARLINI, L. (2003)

Quanto às intervenções com objetivo de melhoramento da oferta museológica, a maior parte das 818 intervenções foi realizada nas estruturas públicas.

TABELA 16

Tipo de Despesas	Natureza Jurídica				Total
	Pública	Privada Reconhecida	Privada não Reconhecida	Mista	
Produção	65	17	10	7	99
Restauração	54	13	7	5	79
Incremento Coleção	24	12	4	1	41
Mostras	59	13	7	3	82
Atividades Educacionais	62	12	5	1	80
Catálogo	31	8	4	2	45
Campanha Fotográfica	27	7	1	4	39
Editoria	51	12	8	6	77
Novas Tecnologias	30	7	5	1	43
Pessoal	84	15	5	3	107
Outros	87	22	11	6	126
Total	574	138	67	39	818

Fonte: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali, Servizio Musei - Regione Emilia-Romagna

As principais intervenções efetuadas nas sedes dos museus (254) com financiamento público foram atividades de restauro (98) e manutenção extraordinária (85); e muito limitadas foram as de aquisição (6) ou construção de novas estruturas (10). As intervenções foram realizadas, predominantemente, em edifícios que abrigam museus públicos – 205 ou 80,7%. Na maior parte dos casos (43,3%), os fundos utilizados eram provenientes dos Entes Locais e, em seguida, da Região (29,6%), do Estado (21,5%) e de outros sujeitos públicos (4,6%). Os fundos da União Europeia foram empregados em apenas 1% das intervenções⁴²⁹.

Quanto ao espaço aberto ao público, no total dispõe-se de 2.157 salas e 203.795 m². Os museus públicos ocupam 76% do espaço (1.636) e 67% da superfície (135.929 m²). Contudo, os museus privados reconhecidos têm dimensões médias maiores, tanto em termos de espaço quanto de superfície expositiva – 153,9 e 818,9 m² - em face dos espaços dos museus públicos – 83,1 e 620,7 m²⁴³⁰.

⁴²⁹ CARLINI, L. (2003)

⁴³⁰ Ibidem.

Dentre os serviços colocados à disposição do público, considerados serviços agregados, destacam-se os pontos de vendas presentes em 40% dos museus e os postos de informação (29%), enquanto são menos presentes as lanchonetes, cafeterias e restaurantes. Essa constatação é comum nas estruturas públicas e privadas⁴³¹.

No que diz respeito à forma de ingresso, 72% dos museus com pagamento de ingresso são públicos. Por outro lado, os museus públicos conseguem atrair o maior número de visitas (61%) e os privados somam 38%. Vale lembrar que na estrutura 68% são públicos e 31% são privados. Substancialmente, os museus privados possuem maior capacidade atrativa⁴³².

5.5.3. *Outros Países*

5.5.3.1. *Portugal*

Anterior à criação do Instituto Português de Museus a estrutura do setor museológico estava inserida em um Instituto que dirigia o Patrimônio Cultural em sua totalidade, que possuía um Departamento de Museus e Fundações, um Departamento de Bibliotecas, um Departamento de Arquivos e um Departamento de Patrimônio Arquitetônico. Essa forma de organização que o Estado português adotava, tornava os museus apenas uma parte do patrimônio cultural, sem

⁴³¹ CARLINI, L (2003)

⁴³² Ibidem.

reconhecer sua importância. Por essa razão, os museus não eram prioritários na Política Cultural de Portugal⁴³³.

A partir do momento em que se reconheceu que os museus têm de ser parte de uma estratégia de desenvolvimento do patrimônio cultural, do desenvolvimento social e também do desenvolvimento econômico, entendeu-se que era necessária a definição de uma política museológica. Neste contexto foi criado o Instituto Português de Museus (IPM), cuja fase inicial ficou marcada por uma forte intervenção técnica e administrativa dos museus nacionais que, em número de 29, dependiam diretamente do Instituto, com intuito de melhorar a uniformização dos procedimentos e de gestão⁴³⁴.

Vale citar que Portugal tem mais ou menos mil museus, ou pelo menos mil instituições que se definem como museus, sendo que uma parte delas é formada, de fato, por museus, enquanto a outra parte é formada por aquilo que se designa como 'coleções visitáveis'. Como parte do conjunto desses mil museus, para além dos 29 dependentes do IPM, Portugal tem museus em outros Ministérios - os museus da Marinha, do Exército, da Força Aérea, bem como os museus das universidades, geridos por elas; os museus de prefeituras, que são, aliás, a maioria em Portugal; e, ainda, os museus de fundações, de associações, de empresas públicas ou privadas⁴³⁵.

Quanto à dependência administrativa, os museus da Rede Portuguesa de Museus são, majoritariamente, museus públicos, entre os quais avultam os dependentes dos municípios (42%). Entre os museus da administração central (30%), têm maior expressão os museus tutelados pelo próprio Instituto Português de

⁴³³ OLEIRO, Manoel Bairrão. *Política Portuguesa de Museus*. In Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

⁴³⁴ Ibidem.

⁴³⁵ Ibidem.

Museus. O lugar ocupado pelos museus dependentes de outros ministérios é ainda diminuto, destacando-se por enquanto dois museus universitários e um museu dependente do Ministério da Defesa. Tendo presente tal contextualização histórica, é facilmente explicada a predominância de museus municipais no contexto da Rede Portuguesa de Museus, correspondendo à própria realidade museológica portuguesa⁴³⁶.

Os museus portugueses não são autosustentáveis somente com as receitas oriundas de visitas, dependem do orçamento do governo, da prefeitura ou de empresas, e de apoio de mecenas. Com a criação de lojas nos museus procura-se fazer com que a receita aumente e que a sustentabilidade seja possível⁴³⁷.

5.5.3.2. Países Latino-Americanos

Os museus latino-americanos são, em sua maioria, instituições de instâncias governamentais, o que os torna particularmente sensíveis aos vaivens das políticas socioeconômicas e culturais dos Estados, enfrentando situações difíceis devido a fatores estruturais vinculados às reformas políticas e econômicas empreendidas pelos países da região desde a década de 1980⁴³⁸.

Em face das dificuldades de manutenção, museus estatais distintos se fundiram numa só entidade, em alguns casos; noutros, houve o crescimento de museus de caráter misto, respaldados tanto por capitais privados quanto pelo Estado, e pelos de caráter privados, nos quais se incluem aqueles formados por colecionadores privados e os museus empresariais.

⁴³⁶ CAMACHO, Clara. *A Rede Portuguesa de Museus*. In Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

⁴³⁷ OLEIRO, M (2004)

⁴³⁸ DE CARLI, Georgina. *Os Museus da América Latina*. In Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

Outra tendência que se observa é a incursão dos museus na área comercial, através da venda de produtos e serviços, e na captação de recursos junto às empresas que passam a doar ou apoiar os museus, por meio de legislação que outorga benefícios fiscais e permite a criação de Associações de Amigos para respaldar a captação de recursos e facilitar a administração. A criação de Associações de Amigos possibilita o surgimento de instituições de caráter misto - instituições públicas em conjunto a instituições de caráter privado – e abre-se a oportunidade de gestão autônoma.

Por outro lado, os governos locais estão assumindo maior importância no âmbito dos museus, apesar de que nem todos os países possuem governos locais com políticas culturais claras para definir a inserção dos museus.

Os Estados nacionais também tiveram um enorme peso na organização e no suporte de práticas culturais em todo o mundo. Embora nos Estados Unidos o investimento privado tenha tido sempre grande importância na criação e manutenção de museus, em países europeus e latino-americanos o peso do investimento público sempre foi grande⁴³⁹. Os museus são as últimas grandes instituições da cultura a receberem um investimento público direto, não obstante a tendência de que passem a se sustentar cada vez mais a partir do financiamento privado. Isso se deve, em primeiro lugar, devido à tendência geral de privatização e de descompromisso do Estado com a manutenção de instituições públicas de educação e cultura; e, em segundo lugar, devido ao fortalecimento de movimentos culturais diversos que tornam a identidade nacional bem mais plural e diversificada, atendendo a interesses minoritários e de grupos sociais específicos⁴⁴⁰.

⁴³⁹ DE CARLI, G. (2004)

⁴⁴⁰ Ibidem.

5.5.3.3. Outros

Nos Estados Unidos, o *Institute of Museum and Library Services*⁴⁴¹ é a principal fonte de apoio federal para as 123.000 bibliotecas e 17.500 museus. O instituto trabalha a nível nacional e em coordenação com organizações locais e estaduais para sustentar o patrimônio, cultura e conhecimento, melhorar a aprendizagem e inovação e apoiar o desenvolvimento profissional.

Uma vez que a maioria dos museus são instituições sem fins lucrativos, eles são afetados pelas políticas que tratam das entidades sem fins lucrativos como um todo. Talvez a mais importante dessas políticas seja a manutenção do status de isentas dos museus como instituições sem fins lucrativos. Muitas das instituições culturais nos EUA são sem fins lucrativos, organizações filantrópicas com a missão de serviço e educação. Vale lembrar que a beneficência constitui principal fonte de recursos dos museus de todos os tamanhos e disciplinas, sendo responsável por mais de um terço dos fundos do museu de funcionamento. A manutenção das doações existentes e o reforço das deduções proporcionam oportunidades às ações caritativas contribuindo de modo determinante para a sustentabilidade do museu no futuro.

Por seu caráter dependente de financiamentos privados, os museus norte-americanos costumam ser mais suscetíveis às pressões do poder econômico (de fundações, pessoas físicas e de grupos organizados que doam somas significativas), bem como da opinião pública. No entanto, eles têm conseguido legitimar um discurso próprio e garantir certa autonomia em relação aos grupos

⁴⁴¹ Mais informações sobre o IMLS, vide <http://www.imls.gov/about/about.shtm>.

financiadores, à mídia e outros grupos de pressão, atuando como uma esfera pública aberta, na qual diversos interesses são negociados⁴⁴².

A pesquisa “*Museu Financial Information de 2006*” da *American Association of Museums* (AAM) apresentou a frequência média anual para diferentes tipos de museus: Arboreto/Jardim Botânico - 106.235; Museu de Arte - 59.822; Museu das Crianças/Juventude - 78.500; Museu Geral - 43.500; Casas/Sítios Históricos - 16.000; Museu de História - 10.750; História Natural/Antropologia - 62.803; Centro da Natureza - 52.850; Museu de Ciência de Tecnologia - 244.589; Museu especializado - 20.000; Zoológico – 440.502⁴⁴³.

Na Inglaterra, o Relatório “*Overview of Data in the Museums, Libraries and Archives Sector*” do *Museums, Libraries and Archives Council* (MLA)⁴⁴⁴ utilizou sete categorias para classificar os museus:

- a) *Central Government Funded*: museus que recebem financiamento de base do Governo Central. Estão incluídos os museus nacionais e militares;
- b) *Local Authority*: museus que recebem financiamento de base de uma ou mais autoridades locais e podem ser administrados pela autoridade local ou por outra organização em seu nome;
- c) *Government Agency*: museus que recebem financiamento de base de uma agência governamental, ex. *English Heritage*;
- d) *Higher Education*: museus associados com as Universidades do Reino Unido, departamentos universitários ou outras instituições de educação superior;
- e) *Independent*: museus que são administrados fora da estrutura tradicional de governo (central ou local) e são propriedade de fundos de caridade;
- f) *Private*: museus que são de propriedade de pessoas físicas ou de empresas;
- g) *Other*: museus que não estão incluídos em nenhuma das demais categorias ou aqueles que possuem características de uma ou mais delas.

⁴⁴² SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. *Museus Brasileiros e Política Cultural*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n.º 55, p. 53-72.

⁴⁴³ American Association of Museums. Mais informações em: <http://www.aam-us.org/>.

⁴⁴⁴ Apud GREENWOOD, Helen; MAYNARD, Sally. *Digest of Statistics for Museums, Libraries and Archives* - Museums, Libraries and Archives Council (MLA). England: LISU, 2005. Disponível em <http://www.lboro.ac.uk/departments/dis/lisu/downloads/digest05.pdf>. Acesso em: 05/04/10.

TABELA 17

Número de Museus na Inglaterra por tipo	
Tipo	Nº Museus
Central Government Funded	60
Local Authority	689
Government Agency	69
Higher Education	98
Independent	811
Private	167
Other	90
TOTAL:	1984

Fonte: Museums Association, 2005

Os museus locais, em termos de receita, excluídas as rendas provenientes dos subsídios governamentais, geraram, no período de 1998/99, £30,9m; em 2003/04, £25,9m; e 2004/05, £29,8m⁴⁴⁵.

Quanto à visitação, os museus locais, em 2004, receberam visitação de 23,2 milhões de pessoas, enquanto os museus patrocinados pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esportes receberam 35,3 milhões e a porcentagem de adultos que visitaram os museus nos últimos 12 meses era de 37%. No que se refere às circunstâncias que motivaram à visitação de museus e galerias, 49% declararam interesse em evento/mostra especial e 48% disseram estar aproveitando enquanto estavam em férias no Reino Unido. Os principais fatores que estimularam as visitas foram interesse geral (35%), ter visitado anteriormente (28%) e interesse particular em alguma exposição temporária (26%)⁴⁴⁶.

Na Áustria, segundo a Constituição, a maioria dos museus, com exceção dos museus Federais, estão sob a jurisdição da região em que se encontram. No momento, os museus federais estão sob a tutela do Ministério Federal de Educação, Ciência e Cultura. As regiões aumentaram os esforços, desde 2000, para alienar os museus regionais e permitir-lhes tornarem-se sociedades comerciais independentes. Os museus da cidade de Viena foram alienados no início de 2002. Algumas leis

⁴⁴⁵ GREENWOOD, H; MAYNARD, S. (2005).

⁴⁴⁶ Ibidem.

regionais a este respeito estão sendo aprovadas, a fim de regular o status e os efeitos sobre os museus⁴⁴⁷.

São categorias em relação ao tipo de propriedade:

- a) Museus estatais: Uma distinção deve ser feita entre os museus públicos e museus em que parte foi alienada. Estes últimos são geridos como privados, sob a forma de “instituições científicas de direito público”. Sua forma jurídica é a de uma empresa operacional, com as exposições e bens pertencentes ao Estado e colocados à disposição dos museus para sua administração, custódia e utilização;
- b) Museus das Regiões: Cada uma das nove regiões austríacas possui um museu regional, alguns dos quais também foram alienados ou estão a ponto de ser;
- c) Museus de municípios, associações e igrejas: Alguns museus são de propriedade de autoridades públicas e são financiados por elas, enquanto outros são geridos como associações privadas, com ou sem financiamento privado. Os museus, as igrejas e mosteiros são exceções especiais, uma vez que apesar de serem propriedade da igreja, alguns são subsidiados;
- d) Museus e fundações privadas: A maioria dos museus austríacos é de propriedade privada. São, principalmente, castelos, casas senhoriais, sítios históricos ou arqueológicos e os museus a céu aberto, muitos dos quais são direcionados para o lucro. Estes museus privados incluem importantes museus, que evoluíram a partir de coleções privadas ou que recebem financiamento das empresas, a maioria dos quais são administrados como fundações. No interesse da economia como um todo

⁴⁴⁷ HAGEDORN-SAUPE, M.; ERMERT, A. (2004)

e do turismo, estes museus também recebem financiamento público através de um sistema de promoções e subsídios⁴⁴⁸.

Entre as diversas instituições, os museus federais atraíram, em 1999, a maior parte dos visitantes (3,2 milhões), seguidos pelos museus e exposições regionais (2,1 milhões). Os museus municipais registraram um total de 1,2 milhões de visitantes. Outros museus (igrejas, castelos, fortalezas, mosteiros, etc.) relataram um número de visitantes de 6,25 milhões⁴⁴⁹.

Os Museus na Bélgica são estabelecidos, financiados e geridos por várias entidades e organizações: as cidades e municípios, as províncias, as comunidades, as regiões, o Estado federal, academias e diversas organizações públicas, semi-públicas e privadas (por exemplo, universidades, empresas, etc.). Em 1980, as competências públicas gerais no setor dos museus foram transferidas para as Comunidades. A administração central responsável pela política dos museus está instalada no Ministério de cada comunidade. Durante as diversas fases da reforma do Estado belga, várias instituições (principalmente os grandes museus nacionais) mantiveram-se sob a responsabilidade da autoridade federal⁴⁵⁰.

De acordo com a Lei de Museus da Dinamarca, eles são divididos em duas categorias, dependendo do organismo legalmente responsável por eles: Museus do Estado (7) e os Museus apoiados pelo Estado (140). Os museus do Estado são quase inteiramente financiados pelo Estado, enquanto os Museus apoiados recebem subvenção estatal, juntamente com o apoio das autoridades locais onde estão localizados, bem como de fundações privadas e afins. Saliente-se que tem havido

⁴⁴⁸ HAGEDORN-SAUPE, M.; ERMERT, A. (2004)

⁴⁴⁹ Ibidem.

⁴⁵⁰ Ibidem.

um grande aumento no financiamento público em relação ao financiamento privado⁴⁵¹.

Na Finlândia, as estatísticas anuais referentes a museus costumam dividi-los em três categorias: Estado, municipais e privados. O museu privado é, normalmente, gerido por uma fundação ou associação⁴⁵².

Segundo as estatísticas de 2001, há 157 museus. De acordo com a classificação por unidade de museu, 61% são municipais, 27% são privados e 12% são estatais. Os custos de atividades dos museus são cobertos, principalmente, por fundos públicos. A participação do Estado no financiamento total dos museus consiste nos custos dos museus de propriedade do Estado, subsídios estatais e subvenções para museus e atingiu 43% do total das despesas. A proporção de participação dos municípios na despesa global foi de 37%, que incluiu subvenções para operações e projetos específicos concedidos pelos municípios para museus privados. As receitas próprias atingiram 15%, sendo que 44% delas são provenientes de vendas de ingressos. Os auxílios Estatais foram recebidos por 129 museus, sendo que 80 destes são museus municipais e os outros 49 são mantidos por fundações ou associações. Para os museus abrangidos pelas disposições legais, os municípios são a fonte mais significativa de financiamento (54%); os auxílios estatais custeiam 24% das despesas totais dos museus⁴⁵³.

O banco de dados construído pelo Ministério da Cultura e Comunicação da França lista mais de 1.000 museus, que são agrupados nas seguintes categorias: Museus do Estado - os museus nacionais do Ministério da Cultura de França, dirigidos pela "*Réunion des Musées nationaux*" (Reunião dos Museus Nacionais); Outros museus supervisionados pelo Ministério da Cultura; Museus supervisionados

⁴⁵¹ HAGEDORN-SAUPE, M.; ERMERT, A. (2004)

⁴⁵² Ibidem.

⁴⁵³ Ibidem.

por outros ministérios; Museus com estatuto especial (museus metropolitanos de Paris, Museu do *Institut de France*, etc.); Museus geridos pelos governos locais; Museus pertencentes a entidades sem fins lucrativos e privados (fundações, associações, etc.)⁴⁵⁴.

Na Alemanha, os Museus são classificados segundo os tipos de propriedade, ou seja, pelos órgãos legalmente responsáveis pelo museu, que não são necessariamente os de financiamento: Governo federal e os governos dos Estados federados (incluindo todos os estabelecimentos sob sua jurisdição, por exemplo, universidades); as comunidades locais; outros órgãos de direito público, por exemplo, fundações públicas; as associações privadas; as Empresas, sociedades cooperativas; as fundações privadas; os particulares; misto, aqueles de propriedade pública e privada.

TABELA 18

Tipos de Museus segundo proprietários	Nº
Governo federal e dos Estados federados	491
Comunidades locais	2510
Outros órgãos de direito público	387
Associações privadas	1495
Empresas, sociedades cooperativas	235
Fundações privadas	89
Particulares	505
Misto	347
Total:	6059

O n.º de museus da tabela se referem àqueles que responderam aos questionários

Fonte: Institut für Museumskunde (IFM), 2002

Em 2002, o banco de dados oficial alemão continha registro de 6.501 museus⁴⁵⁵.

Na Holanda, 99% dos museus têm a forma legal de organizações sem fins lucrativos e as principais fontes de receita são: doações, subvenções e contribuições (47,1%), filantropia privada (44,4%) e governamental (2,7%) do total de receitas⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ HAGEDORN-SAUPE, M.; ERMERT, A. (2004)

⁴⁵⁵ Ibidem.

⁴⁵⁶ VAN DER NEUT, Peter. Compative Non-Profit Sector: Report Pilot testing the Handbook on Nonprofit Institutions in the system of national accounts – Netherland. Disponível em:

Nas estatísticas norueguesas sobre Museus de 2002, constatou-se que 26% eram de propriedade do Estado ou do Município, enquanto 69% eram privados, principalmente de fundações. Os museus municipais estão muitas vezes alojados em edifícios de propriedade do município, enquanto as fundações locais recebem alguma ajuda econômica para manter o museu aberto ao público⁴⁵⁷.

Na Espanha, os museus são divididos em museus públicos, aqueles de propriedade do Estado, das autoridades regionais e das autoridades locais, e museus privados, de propriedade de indivíduos ou de organizações privadas. Nas estatísticas realizadas verificou-se que existem 1.437 museus, tendo respondido aos questionários 1.096, assim distribuídos segundo o tipo de propriedade: Estado – 129; Regionais – 51; Locais – 472; Privados - 341; Outros – 103⁴⁵⁸.

Na Austrália, os mais de 1.184 museus recebem quase US\$ 1 bilhão, empregam 7.856 empregados assalariados, atraem mais de 30 milhões de visitantes para os seus edifícios e outros 63 milhões para seus sites. A maior parte do dinheiro para sustentar suas operações (65%) é fornecida pelos governos⁴⁵⁹.

Em termos de financiamento, os museus recebem mais de 10% do total de financiamento cultural dos três níveis de governo. De total de US\$ 660 milhões de fontes governamentais, o Governo Federal fornece 31%, o Estado e os Territórios 62%, e o governo local 7%. Existem variações para as contribuições de governos estaduais e municipais⁴⁶⁰.

http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/UN_Handbook/UN_Handbook_Netherlands_Testreport.pdf. Acesso em: 05/04/10.

⁴⁵⁷ HAGEDORN-SAUPE, M.; ERMERT, A. (2004)

⁴⁵⁸ Ibidem.

⁴⁵⁹ BENTLEY, Paul. *Submission on a National Cultural Policy and Museums*. Disponível em: <http://nationalculturalpolicy.com.au/document/show/42>. Acesso em 05/04/10.

⁴⁶⁰ Ibidem.

6. Conclusão

A democracia motiva o desenvolvimento do conceito de cidadania que surge das conquistas sociais e, em seguida, busca sua expansão e confirmação na sociedade na medida em que os indivíduos adquirem direitos, inclusive, o de participarem na criação do próprio Direito.

A relação entre a sociedade e democracia pode ser considerada sob diversos enfoques, tais como: o funcionamento como lócus de aprendizagem da cidadania, a possibilidade de expressão e representação de interesses e valores sociais, o exercício de controle e orientação da ação estatal e o desenvolvimento de senso coletivo e de confiança nas relações.

Neste contexto, cabe destacar o papel dos atores da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais e as outras formas organizativas, que, ao canalizar para a esfera pública as demandas e necessidades identificadas no âmbito da sociedade, estabelecem relações com as instituições políticas, nas quais o “fluxo de poder” parte da sociedade civil para o Estado. É importante mencionar que está inserido no conceito de sociedade civil um universo heterogêneo de atores sociais, com modelos e práticas democráticos diversos.

Na prática, contudo, deve-se atentar para a discrepância entre os preceitos normativos do modelo teórico e a realidade da sociedade civil brasileira. Vale lembrar que as relações entre os personagens da sociedade civil e o Estado ainda se caracteriza pela leitura de que o atendimento de uma demanda constitui favor da autoridade responsável, razão pela qual o controle social fica limitado de maneira significativa. Nesta situação, pode-se observar ações individuais tendentes a exercer pressão, de modo a obter do governo respostas positivas aos seus interesses sem

preocupação com a prestação de contas e o controle social, o que, numa análise crítica, conduz à conclusão de que a sociedade civil se tornaria mais um palco de desigualdades.

Não é demais recordar que as relações entre sociedade civil e Estado podem ser ameaçadas pelas posturas patrimonialistas⁴⁶¹, clientelistas⁴⁶², fisiologistas⁴⁶³ e corporativistas⁴⁶⁴ das partes envolvidas. Esta visão descrê na possibilidade de ação coletiva voltada inteiramente para a defesa do interesse público, o que induz à convicção da inevitabilidade do *rent-seeking*, entendido, neste contexto, como a incapacidade do Estado de opor-se à apropriação privada.

É possível afirmar que este padrão de relações não oferece possibilidades de desenvolvimento de formas de organização mais independentes e de atuação reivindicativa na esfera social. É importante destacar que são várias as organizações sociais que têm participado de relações de características clientelistas com subordinação aos agentes políticos e que se posicionam contrariamente à adoção de mecanismos institucionais de caráter democrático.

As perspectivas de participação e democratização inseridas, por exemplo, nos Orçamentos Participativos e Conselhos de Políticas Públicas, dependem da instituição de mecanismos e procedimentos nas estruturas político-administrativas que permitam a exposição dos interesses da sociedade civil, seu processamento e incorporação no âmbito institucional, o que não foi ainda alcançado, pois não houve

⁴⁶¹ O patrimonialismo se caracteriza pela indefinição dos limites entre o público e o privado, ou seja, os bens e patrimônio público são usados indistintamente para resolução tanto dos problemas de natureza pessoal do governante quanto os do governo propriamente dito.

⁴⁶² A relação clientelista se caracteriza como uma forma de troca, ou seja, os órgãos da Administração Pública, bens ou patrimônio público são utilizados para favorecer pessoas privilegiadas em detrimento da maioria da população em troca de apoio político ou coisa do gênero. Estabelece-se, assim, uma relação do tipo patrão-cliente.

⁴⁶³ O fisiologismo é prática política que consiste na obtenção de vantagens e favores políticos em troca de apoio ao governo. A fórmula clássica da cooptação fisiológica consiste em trocar apoio parlamentar por cargos e favores na administração pública.

⁴⁶⁴ No corporativismo prevalece a defesa dos interesses ou privilégios de um setor organizado da sociedade, em detrimento do interesse público.

alteração significativa das estruturas e dinâmicas políticas tradicionais. Saliente-se que as mudanças institucionais podem estimular uma nova configuração da sociedade civil e das suas relações com o Governo/Administração Pública, por meio da definição de novas práticas relacionais e organizativas e abertura de inúmeras oportunidades.

Sob outra perspectiva, a análise dos fundamentos da publicização das atividades públicas não-estatais permite expor concepções voltadas à “mercantilização dos direitos sociais, à retração do Estado de Direito, à instrumentalização dos direitos pela racionalidade econômica e ao retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania”⁴⁶⁵. Nesta condição, o processo de publicização favorece a confusão entre o que é possível realizar diante de um contexto adverso e a postura de que não existem outras alternativas⁴⁶⁶.

A partir desta faceta do modelo, pode-se observar certo retrocesso na medida em que se retoma a concepção de que o bem-estar é responsabilidade da esfera privada (família, comunidade, entidades filantrópicas) a ser realizado a partir de uma rede de solidariedade⁴⁶⁷, ao invés da proteção social de caráter universal sob a responsabilidade do Estado⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Análise exposta in SIMIONATTO, I. (1995).

⁴⁶⁶ Os argumentos da sociedade da escassez e da crise fiscal do Estado amparam a posição de déficit financeiro para sustentar políticas sociais e justifica sua precarização, sua descentralização e sua focalização, resultando num recuo do Estado do campo da intervenção social, que seria absorvido pelo terceiro setor.

⁴⁶⁷ Carlos Montañó cita, em “*Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social*”- São Paulo: Cortez Editora, 2005, p. 111, Rosanvallon, cuja proposta, alternativa ao Estado-providência (inflacionado e em crise) e ao regressivo neoliberalismo, era o espaço ‘pós-social-democrata’, onde a solidariedade voluntária constituiria a base do novo contrato social. Deve-se considerar que o processo de reforma pode ser interpretado como justificativa à desresponsabilização do Estado e à auto-responsabilização dos sujeitos pelo atendimento de suas necessidades e pode significar um golpe ao princípio da universalidade e ao exercício pleno da cidadania.

⁴⁶⁸ A resposta do Estado do Bem-Estar às questões sociais se fundamenta no direito de cidadania e na universalidade do serviço, sendo tal resposta de responsabilidade do conjunto da sociedade por intermédio do Estado.

Esta concepção permitiu a ascensão do Terceiro Setor⁴⁶⁹, composto por organizações sociais usualmente financiadas por recursos públicos. Saliente-se que, não obstante as melhores intenções, o que tem havido é a substituição do Estado pelas organizações do terceiro setor na prestação de serviços em determinados locais e não a complementaridade, como se alega, o que afinal desmascara as supostas parcerias⁴⁷⁰.

De outro lado, o processo de publicização pode ter como efeito a fragmentação e feudalização das organizações públicas, bem como promover severa diminuição no nível de efetividade, universalidade e equidade das políticas públicas, além de constituir possível instrumento de redução das despesas com serviços públicos nessas áreas e possibilitar a cobrança dos serviços realizados pelas “entidades parceiras” a despeito da determinação constitucional de prestação gratuita.

⁴⁶⁹ Conf. MONTAÑO, C. (2005). Cabe aqui contrapor às promessas do Terceiro Setor algumas reflexões:

Promessas - a) reforço da sociedade civil; b) diminuiria o poder estatal; c) criaria um espaço alternativo de produção/consumo de bens e serviços; d) propiciaria o desenvolvimento democrático, com a distribuição territorial de poder e participação nas organizações; e) estimularia os laços de solidariedade local e voluntária que seria responsável pelo respeito às diferenças nas necessidades/demanda populares contra a homogeneização da resposta estatal, a impulsionadora de uma nova cultura carregada de valores altruístas e colaboracionistas e estímulo à participação cidadã, segundo a qual todos se sentiriam responsáveis pela solução das próprias necessidades e da sua comunidade; f) compensaria as políticas sociais abandonadas pelo Estado; g) fonte de emprego alternativo, absorvendo a massa ociosa de trabalhadores sem emprego e convertendo em capital social.

Reflexões: a) no Brasil, a sociedade civil tem se desenvolvido com a privatização das relações sociais e com prevalência do capital; b) a ineficiência estatal, sua corrupção, os déficits fiscais se devem, em grande medida, ao uso do Estado para interesses privados: o clientelismo; c) o terceiro setor não está à margem da lógica do capital e do lucro privado e até do poder estatal; d) a população pudesse efetivamente tomar partido das decisões centrais que afetam suas vidas com independência de instituições garantidoras de democracia e direitos de cidadania formais; e) na passagem das políticas estatais para o terceiro setor se desencadearia um processo de esvaziamento da dimensão de conquista e de direito das políticas sociais; f) deve-se reconhecer que mal poderia compensar em quantidade, qualidade, variedade e abrangência as políticas sociais e assistenciais abandonadas pelo Estado; g) o trabalho assalariado seria substituído pelo trabalho voluntário, contudo permaneceria o problema da subsistência da classe trabalhadora.

⁴⁷⁰ MONTAÑO, C. (2005), p. 47: “Mais do que estímulo estatal para a ação cidadã, representa desresponsabilização do Estado da resposta à ‘questão social’ e sua transferência para o setor privado, seja para fins privados (lucro), seja para fins públicos. No entanto, a motivação do governo para tal reforma não é a declarada, qual seja: aumentar a esfera pública, melhorar o atendimento à população, desenvolver a democracia e a cidadania mediante a ampliação da participação e do controle social”.

No que tange à amplitude na aplicação das políticas, verifica-se a substituição daquelas em nível nacional e regional pelas iniciativas locais que, a despeito da facilidade no atendimento das necessidades específicas, são incapazes, na maioria das vezes, de oferecer cobertura suficiente às questões universais e o impacto que produz fica muito aquém do esperado em se tratando de populações em situação de miserabilidade e exclusão.

A partir desta estratégia o aparato estatal se desresponsabiliza da implementação de programas sociais por meio de delegação (parcerias) às ONGs ou outras organizações sociais. Neste contexto, o atendimento das necessidades sociais passa ser uma opção do voluntariado perdendo o caráter de direito do cidadão e sob a responsabilidade de todos. É imprescindível mencionar que esta transferência de responsabilidade induz a atribuição de satisfação das demandas com feição de ajuda mútua ou de aquisição de serviços como mercadorias, constituindo-se em atividade filantrópica ou mercantil, respectivamente, perdendo, em ambos os casos, a qualificação como direito de cidadania.

Outra questão relevante diz respeito à implementação das políticas sociais que, no âmbito do terceiro setor, são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores com carências específicas e momentâneas, o que atenta contra o princípio universalista e, assim, contradiz sua condição como direito de cidadania.

Quanto à descentralização, constata-se que esta se refere apenas aos aspectos financeiros e executivos, enquanto as questões normativas e políticas permanecem centralizadas. O resultado disto é respostas estatais precárias ou ausentes no sentido do atendimento das necessidades/demandas sociais, principalmente naquelas regiões e municípios mais pobres, com baixa ou nenhuma capacidade de financiamento.

No exame dos gastos com políticas sociais, resta clara a redução destes alcançada pelas parcerias entre Estado e Terceiro Setor, visto que os serviços pontuais e locais prestados pelas organizações do terceiro setor têm custo inferior aos relativos à manutenção de políticas sociais universais permanentes e de qualidade do Estado.

Em suma, é adequado o posicionamento de Montañó⁴⁷¹ a respeito do desenvolvimento do Terceiro Setor que observa certos deslocamentos:

De lutas sociais para a negociação/parceria; de direitos por serviços sociais para a atividade voluntária/filantrópica; da solidariedade social e compulsória para a solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito.

No tocante ao controle social, ainda que estejam previstos mecanismos de participação em instâncias colegiadas internas às organizações sociais, não é possível garantir que essa participação seja capaz de tornar-se efetiva. É importante mencionar que é a participação cidadã nas associações da sociedade civil que evita a centralização e acúmulo de poder.

Cumprir destacar que a participação constitui não só um direito, mas principalmente um dever a ser exercido por todos, de modo consciente e responsável, tendo em vista o interesse coletivo e o bem comum. Por esta razão, ela não pode ser limitada ou circunscrita a alguns conteúdos particulares da vida social, nem tampouco permitir a exclusão de classes de atores sociais, sobretudo dos menos favorecidos, o que poderia redundar, caso contrário, em estabelecimento de privilégios.

É conveniente ressaltar que a democracia participativa se reforça a partir da coexistência e experimentação de diferentes modelos e práticas democráticas, da

⁴⁷¹ Vide Montañó, C. (2005)

articulação de esforços de melhoria social e de recursos (humanos, materiais e de conhecimento) de todos os setores da sociedade, da disponibilização de informações, de modo a proporcionar a ampliação do conhecimento e a qualidade de consciência dos cidadãos participantes.

Ainda no que se refere à efetividade da participação, cabe a diferenciação entre a participação parcial, na qual as partes se influenciam reciprocamente no processo de tomada de decisões, mas o poder final pertence apenas a uma delas, e a participação plena, segundo a qual cada membro isolado tem igual poder de determinar o resultado final das decisões.

Merece fazer alusão ao fato de que as organizações não-governamentais têm sido contestadas por promoverem a “profissionalização” da cidadania e a conseqüente dependência de atores externos para o seu exercício e por beneficiarem-se com a redução da capacidade de ação autônoma da população. A participação dos cidadãos, neste caso, se torna praticamente nula.

Considerando-se a instrumentalização do modelo teórico a partir da qualificação de Organizações Sociais e a formalização da parceria com o Estado, é necessário aludir à questão de tratar-se de ação objetivando a flexibilização do regime administrativo e não propriamente o fomento às instituições da sociedade civil. É evidente que a estas entidades é conferido maior grau de flexibilidade na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, possibilitando a contratação de pessoal sem concurso público, a realização de compras sem licitação e a administração dos recursos públicos sem a obediência aos limites da lei orçamentária. A transformação das entidades estatais em organizações sociais apenas corrobora esta intenção.

Também a forma de escolha da entidade a ser qualificada como organização social patenteia esse intento, uma vez que a opção se encontra sob o inteiro arbítrio do ente governamental, sem submissão às regras da licitação que pretende assegurar a isonomia entre os possíveis interessados. Neste sentido, a flexibilização pura e simples pode ser tão perniciosa quanto os excessos da burocratização, pois, na hipótese da dispensa de licitação, pode ser verificar tratamento privilegiado, especialmente quando a eleição recaia em entidades resultantes da extinção de entes públicos ou em organizações que visem o atendimento de interesses corporativos.

Globalmente, a sociedade civil e as organizações sem fins lucrativos têm recebido estímulo para atuar nas mais diversas áreas, especialmente na cultura, setor muitas vezes não priorizado. Apesar de parecer uma conclusão do senso comum, esta é a realidade que alguns organismos e setores da sociedade têm tentado transformar.

No setor museológico observou-se a vultosa aplicação de recursos públicos na manutenção, conservação e aprimoramento das exposições e acervos, visando melhorar a qualidade dos espaços de visitação; entidades privadas passaram a contribuir para garantir a sustentabilidade dos museus por meio de doações e administração de outros tantos espaços; organizações sem fins lucrativos assumiram o desafio de conduzir e administrar museus.

Ficou evidente, a partir das estatísticas apresentadas, que apesar do crescimento da participação do setor sem fins lucrativos e das empresas no setor museológico, ainda há predominância de museus públicos, especialmente em caráter local ou municipal, e investimentos públicos quer quando se trata de museus públicos quanto privados. Exceções devem ser feitas aos Estados Unidos, Holanda,

com predominância de administração de museus por entidades sem fins lucrativos, Inglaterra, Áustria e Noruega, nos quais a maioria dos museus tem natureza privada.

A despeito de todas as questões postas aqui, é indispensável reconhecer que o plano de parceria entre Estado e Sociedade Civil pode ser aplicado satisfatoriamente, ou seja, pode alcançar os objetivos propostos no modelo normativo se não em todo seu desiderato ao menos na sua essência.

A proposta aplicada no Estado de São Paulo, não obstante a larga distância entre o modelo e a realidade, apresentou resultados facilmente identificáveis, especialmente no que diz respeito às condições de visitação, a conservação e os serviços culturais oferecidos.

Contudo, ainda muito se deve realizar a fim de adequar a realidade ao modelo: deve-se buscar a real participação da sociedade civil e não apenas de alguns poucos indivíduos de notório saber, mas daqueles que constituem o público; as organizações que prestem os serviços públicos, em qualquer área de atuação, estejam voltadas para o interesse público e bem comum e não para interesses particulares e próprios disfarçados em públicos; que haja transparência nas prestações de contas que permitam efetivo controle quer pela Administração Pública que fornece a maior parte dos recursos, quer pela sociedade que usufrui dos serviços; e que as parcerias sejam realmente parcerias no sentido de compartilhar decisões, resultados e contestações.

É importante finalizar com uma advertência a todos aqueles que defendem uma Administração Pública voltada para resultados: os fins (qualidade dos serviços) são desejáveis, mas a que preço? Ao controle, institucional ou social, não deve bastar o reconhecimento do alcance destes fins, mas deve alcançar também a análise dos meios empregados.

7. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição.

ALVES, Mario de Aquino. *Perfil da captação de recursos no Brasil*. Artigo publicado em material didático do curso Princípios e Técnicas de Captação de Recursos, da EAESP-FGV. São Paulo: julho/01.

ANDRADE, Ilza Araújo de. *A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste*. In Cadernos Adenauer III, n.5. O Nordeste à procura da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2002, p. 5.

ANHEIER, Helmut. *Arvin: A Civic Engagement and Social Accountability Framework*. The World Bank: Social Development Department, 2007.

ARAÚJO, Cícero. *Legitimidade, Justiça e Democracia: O Novo Contratualismo de Rawls*. Lua Nova, n.º 57/2002, p. 73-85.

ARCHAMBAULT, Edith. *The Nonprofit Sector in France*. Series: Johns Hopkins nonprofit series. UK: Manchester University Press, 1997.

AVRITZER, Leonardo. *Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, vol. 10, 1995.

_____. *Teoria Democrática e Deliberação Pública em Habermas e Rawls*. Departamento de Ciência Política da UMG: Fevereiro/2000.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Oralidade no Direito Administrativo: licenciamento ambiental e audiência pública. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em: 30/09/10.

BARBER, Benjamin. *A place for Us: How to make Society Civil and Democracy Strong*. New York: Hill and Wang, 1998.

BARBOSA, Betina Ferraz. O Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional: Glossário da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, Ministério da Integração Regional, 2010.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe de. Coordenação: Luiz Carlos Merege. *Manual de ONGS: Guia Prático de Orientação Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

BELARMINO, José da Silva Neto. *Organizações sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>. Acesso em: 25 de outubro de 2008.

BENTLEY, Paul. *Submission on a National Cultural Policy and Museums*. Disponível em: <http://nationalculturalpolicy.com.au/document/show/42>. Acesso em 05/04/10.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____. *Qual socialismo? Discussão de uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *O futuro da democracia; uma esfera das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. Coleção primeiros passos, São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp/Zouk, 2003.

BRASIL. *Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica – número 22* – IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso: 02/04/10.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento e Finanças. *Manual de elaboração do orçamento programa*. Anexo II.1. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em: <http://www.cds.gov.br>. Acesso em: 24/02/10.

BRASIL: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. *Organizações Sociais/Secretaria da Reforma do Estado* (Cadernos MARE da reforma do estado; v.2).

BRASIL. *Caderno de Diretrizes do Instituto Brasileiro de Museus* (IBRAM). Disponível em: http://museus.ibram.gov.br/SBM/downloads/cadernodiretrizes_setimaparte.pdf. Acesso em: 02/04/10.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Políticas*. Disponível em: <http://www1.museus.gov.br/ibram/pag/politicas.asp>. Acesso em: 02/04/10.

BRASIL. Ministério da Cultura. Sistema Brasileiro de Museus - *Caderno da Política Nacional de Museus – Memória e Cidadania*. Brasília: 2003. Disponível no endereço: http://museus.ibram.gov.br/sbm/downloads/Política_Nacional_de_%20Museus.pdf. Acesso em: 02/04/10.

BRASIL. *Cadastro Nacional de Museus*. Disponível em: <http://www1.museus.gov.br/>. Atualizadas até 22/01/10. Acesso em: 02/04/10.

BRASIL. Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Departamento de Museus e Centros Culturais. *Política Nacional de Museus – Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: MinC/IPHAN/DEMU, 2006.

BRASIL. Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Departamento de Museus e Centros Culturais. *Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus – A imaginação museal: os caminhos da democracia*. Salvador: MinC/IPHAN/DEMU, 2004. Disponível em: Disponível em: http://www.museus.gov.br/sbm/downloads/Relatorio_FNM_2004.pdf. Acesso em: 02/04/10.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cadernos MARE da reforma do Estado; v.1, 1997a.

_____. *Cidadania e Res Publica: a emergência dos direitos republicanos*. Revista de Filosofia Política – Nova Série, vol. 1, 1997b: 99-144. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia.

_____; GRAU, Nuria Cunill. *Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal*. In O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora

FGV, 1999a:15-48. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf>.
 Acesso em: 03 de maio de 2008.

_____; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP, 1999b.

_____. *Democracia Republicana e Participativa*. Novos Estudos CEBRAP, 71, MARÇO 2005: p. 77-91.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____. *Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos*. DHNET, rede direitos humanos e cultura. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/mariadallari.htm>. Acesso em: 11 de maio 2008.

CALABRE, Lia. *O Conselho Federal da Cultura, 1071-1974*. In: Estudos Históricos, n. 37, janeiro-junho de 2006, p.81-98.

_____. *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

CAMACHO, Clara. *A Rede Portuguesa de Museus*. In Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

CANEDO, Daniele Pereira. *Cultura, Democracia e Participação Social: um Estudo da II Conferência Estadual de Cultura da Bahia*. Dissertação (mestrado), UFBA, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2008.

CARLINI, Laura. *Musei in Trasparenza. Idagine statistica sui musei dell'Emilia-Romagna*. Emilia-Romagna: IBC - Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali. Servizio Musei, Giugno de 2003.

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão – O Nascimento das ONGs*. 2ª edição revisada. [S. l.]: Editora Brasiliense, 1995.

CAVALCANTI, Marly. *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o terceiro setor*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Ed. Moderna, 1981.

_____. *Cultura política e política cultural*. São Paulo: Estudos Avançados 9 1995(a), p.71-84.

_____. *Cidadania cultural como diretriz*. Informativo do Instituto de Estudos Avançados da USP, p. 7, mar. 1995 (b).

COMISSÃO DE CULTURA. *Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU*. Barcelona: Edição - 31/01/2008.

COPOLA, Gina. *Desestatização e Terceirização*. [S. l.]: Editora NDJ, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>. Acesso em: 11 de maio 2008.

CRUZ, Célia; ESTRAVIZ, Marcelo. *Captação de Diferentes recursos para organizações sem fins lucrativos*. [S. l.]: Instituto Fonte, 2001.

CUNHA, Sheila Santos. *O Controle Social e seus Instrumentos*. Salvador, 2003. Disponível em: http://controlesocial.fdr.com.br/download/saibamais/FDR_CONSTROLESOCIAL_INSTRUMENTOS.pdf. Acesso em: 29/05/09.

DE CARLI, Georgina. *Os Museus da América Latina*. In Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

DURAND, José Carlos Garcia. *Profissionalizar a Administração da Cultura*. São Paulo: RAE – Revista de Administração de Empresas, v. 36, n.2, p. 6-11, abr/mai/jun de 1996.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 2001.

FISCHER, Rosa Maria. *O Desafio da Colaboração*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf. Acesso em: 25/10/08.

FUKYAMA, Francis. *The primacy of culture*. USA: Johns Hopkins University press, 1996.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; ANTICO, Cláudia; CAMPOS, Luiz Cláudio Marques; MILAN, Luís Fernando (org.). *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. São Paulo: FUNDAP: Secretaria da Gestão Pública, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. *Teorias dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GONTIJO, Míriam. *Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação*. *Perspect. cienc. inf.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Passato e presente*. Torino: Einaudi, 1974.

GREENWOOD, Helen; MAYNARD, Sally. *Digest of Statistics for Museums, Libraries and Archives - Museums, Libraries and Archives Council (MLA)*. England: LISU, 2005. Disponível em <http://www.lboro.ac.uk/departments/dis/lisu/downloads/digest05.pdf>. Acesso em: 05/04/10.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Democracia, Participação e Deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática*.

Porto Alegre: Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 4, n.2, jul-dez 2004, p. 257-283.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. *Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, UFRN. Natal, RN, 2005. Disponível em: http://bdtd.bczm.ufrn.br/tesesimplificado//tde_arquivos/7/TDE-2006-07-25T003512Z-76/Publico/AlineAMG.pdf. Acesso em: 30/09/10.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAGEDORN-SAUPE, Monika; ERMERT, Axel (org). *A Guide to European Museum Statistics*. European Group on Museum Statistics (EGMUS). Berlin, December 2004.

ITÁLIA: ISTAT (Istituto nazionale di Statistica). *Le Fondazioni in Italia – Anno 2005*. Roma: Informazioni n. 1 – 2009a.

ITÁLIA: ISTAT. *Statistiche in Breve: Il patrimonio museale non statale – Anno 2006*. Roma: 2009b Disponível em: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091104_00/testointegrale20091104.pdf. Acesso em: 03/04/10.

ITÁLIA: ISTAT. *Statistiche Culturali – Anno 2007*. Annuari n. 47, 2009. Roma: ISTAT, Servizio Editoria, 2009c.

KINGDON, John. *Juntando as coisas*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. I - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006.

LAISNER, Regina. *A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?* Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 14, n. 26, p. 17-35, 2009.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Democracia, Pluralização da Representação e sociedade civil*. Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LAWRENCE, J. Gary. *Exemplos de parcerias entre setores privado, público e comunitário em Seattle (EUA)*. Tradução: Maria Clara Cescato. In *Sociedade e Estado em Transformação*. Bresser-Pereira, L.C; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes (org.). São Paulo: Editora UNESP, 1999.

LINS, Carlos Francisco Bandeira. *Organizações sociais e Governo*. Jornal Folha de São Paulo, 13.11.97.

MEHEDFF, Carmen Guimarães; GARCIA, Cid (org). *Metodologia para formação de gestores de Políticas Públicas*. Flacso/Brasil: 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MENA, Regina Sanchez. *A visão dos gestores das Organizações Sociais da Cultura em relação ao processo de contratualização*. In: *Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista*. Maria Cristina Costa Pinto Galvão; Cláudia Antico; Luiz Cláudio Marques Campos; Luís Fernando Milan (organizadores). São Paulo: FUNDAP: Secretaria da Gestão Pública, 2009.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. *Lás políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel SA. 1992.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

OLEIRO, Manoel Bairrão. *Política Portuguesa de Museus*. In *Relatório do 1º Fórum Nacional de Museus*. Departamento de Museus e Centros Culturais. Salvador, 2004.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006 – 6ª edição.

PARADA, Eugenio Lahera. *Política y políticas públicas*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. I - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006.

PARREIRAS, Tatiane Aparecida Silva. *Governo Eletrônico: Uma avaliação do site da Assembléia Legislativa*. Monografia. Belo Horizonte, PUC/MG, 2003. Disponível em: <http://www.fernando.parreiras.nom.br/publicacoes/egov.pdf>. Acesso em: 30/09/10.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. *Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania*. Semiosfera ano 5, nº. 8. Disponível em: http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/conteudo_nt_01Peruzzo.htm. Acesso em: 03 de maio de 2008.

PINHO, Joana Maria Balsa Carvalho de. *Museus e internet. Recursos online nos sítios web dos museus nacionais portugueses*. Revista TEXTOS de la

CiberSociedad, 8, 2007. Temática Variada. Disponível em: <http://www.cibersociedad.net>. Acesso em: 02/10/10.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Reforma do Estado e Organizações Sociais*. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/textos/090429_reformaEstado_MariaCoeli.pdf. Acesso em: 25/09/10.

POGREBINSCHI, Thamy. *A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey*. Revista de Sociologia Política. Curitiba, 23, p. 43-53, Nov. 2004.

PORSSE, Alexandre Alves; VALIATI, Leandro; FLORISSI, Stefano (orgs). *Economia da cultura: bem-estar econômico e evolução cultural*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.

PRATS I CATALÀ, Joan. *Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição.

PRIETO, Luis César Herrero. *Economía de la cultura en España: Una disciplina incipiente*. Asturia. In: RAE: Revista Asturiana de Economía. Nº. 23, 2002, pp. 147-175.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000 - 3ª edição.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Democracia, Constituição e Administração Pública*. Boletim de Direito Administrativo, Ano XV, nº 11, pp. 728-734, nov. 1999.

ROCHA, Paulo César Prazos da. *Estudo sobre a importância do sistema de informação num processo de auditoria pública*. 2005. Disponível em: <http://www.classecontabil.com.br/v3/artigos/ver/668>. Acesso em: 30/09/10.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. Coleção: Temas de Direito Administrativo. Direção: Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

ROSAS, ANTÓNIO. *Democracia como não dominação e Espaço Público*. Revista de Ciências da Informação e da Comunicação do CETAC - PRISMA.COM. – Capa n.º 3, Outubro/06. Disponível em: http://prisma.cetac.up.pt/artigos/8_democracia_como_nao_dominacao_e_espaco_publico_antonio_rosas.php. Acesso em: 30/01/10.

SALAMON, Lester M. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. USA: The Johns Hopkins University Press, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. In *Sociedade e Estado em Transformação*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola (org.). São Paulo: UNESP, 1999, p. 243-271.

_____. *Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, José Luiz dos. *O que é cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS, Luiz Alberto. *Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: DIAP, 2000.

_____. *Controle social e a transparência da administração pública brasileira*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. *Museus Brasileiros e Política Cultural*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n.º 55, p. 53-72.

SANTOS, T.M.; GUTIERRES, D.A.; SILVA, L. *A relação gestão e autonomia financeira como política na escola*. Belém, 2004.

SÃO PAULO. *Plano Plurianual – 2008/2011*. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br>. Acesso em: 13/10/09.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Cultura. Disponível em: <http://www.cultura.sp.gov.br>. Acesso em: 13/10/09.

SÃO PAULO. *Contratos de gestão publicados na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://www.imesp.com.br>. Acesso em: 17/10/09.

SÃO PAULO. *Revista Saúde São Paulo*. Ano 4. Número 10, Julho de 2008.

SÃO PAULO. CPATES – Cadastro de Parceiros do Terceiro Setor. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates>. Acesso em: 03 de outubro de 2008.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/gestaopublica/0006>. Acesso em: 03 de agosto de 2009.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1*. Brasília: ENAP, 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Organizações Não-Governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. Sociedade Civil: organizações em movimentos*. In: São Paulo em Perspectiva, v.8, p.6-14. São Paulo: Revista da Fundação Seade, 1994.

_____. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

_____. *Das mobilizações às redes de movimentos sociais*. Soc. Estado. Brasília, v. 21, n.1, Jan/Abr 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007. Acesso em: 29/09/2010.

SCHUDSON, M. *Was there ever a public sphere? If so, when? Reflections on the American case*. In: CALHOUN, Graig. *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992. p. 143-163.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz Silva. *Controle Social: reformando a administração para a sociedade*. In: Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Perspectivas para o Controle Social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, Golias. *Sociologia*. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Sociedade Civil e Construção Democrática: Do Maniqueísmo Essencialista à Abordagem Relacional*. Porto Alegre: Sociologias, Ano 8, Jul/Dez 2006, p. 156-179.

SILVA NETO, Belarmino José da. *Organizações sociais: a viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3254>. Acesso em: 27 set. 2010

SIMIONATTO, Ivete. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SORJ, Bernardo. *Sociedades Cívicas e Relações Norte-Sul: ONGs e dependência*. Tradução: Plínio A. Dentzien. Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein: 2005.

_____. *La democracia inesperada*. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales: 2008.

SPINK, Peter. *Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira (org); Peter Spink (org); Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 4ª edição.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4º ed. Ed. Malheiros: São Paulo.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil – 3ª Edição Revisada e Ampliada*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

TAVARES, André Ramos. Parecer de 07/05/2007, encomendado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) acerca da constitucionalidade da Lei n.º 9.637/98 e da Lei n.º 9.648/98. Disponível em: http://www.cgEE.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=637&boletim=5. Acesso em: 25 de outubro de 2008.

TOEPLER, Stefan. *The Nonprofit Sector and the arts in the United States: Bridging the Gap*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1999.

TYLOR, Edward Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, art, and custom*. Gordon Press: 1974.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Intergovernmental Committee for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. *Information Document: Civil Society and the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (2005). Paris: CE/07/1.IGC/INF.6.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil*. UNESCO, Brasília, 2006. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001475/147544por.pdf>. Acesso em: 01/10/10.

VAN DER NEUT, Peter. *Comparative Non-Profit Sector: Report Pilot testing the Handbook on Nonprofit Institutions in the system of national accounts – Netherland*. Disponível em: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/UN_Handbook/UN_Handbook_Netherlands_Testreport.pdf. Acesso em: 05/04/10.

VENTURA, Tereza. *Notas sobre política cultural contemporânea*. In: Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan-abr 2005, p.77-89.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLA, Jesús Leguina. *A Constituição espanhola e a fuga do direito administrativo*. Revista de direito administrativo aplicado, ano 2, n.º 6, set. 1995.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Estudio introductorio*. In *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1, Cap. I - Introdução à teoria da política pública*. Enrique Saraiva; Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2006, p. 43-66.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)