Direito do Estado.com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

RERE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 2 – junho/julho/agosto de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COMO MODELO PARA GESTÃO DE MUSEUS, ORQUESTRAS E OUTRAS INICIATIVAS CULTURAIS

Prof. Cláudia Costin

Vice-Presidente da Fundação Victor Civita. Ex-Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado e Secretária da Cultura do Estado de São Paulo

I – INTRODUÇÃO

Em 1998, uma Lei Federal criou no Brasil uma nova figura institucional, as Organizações Sociais. Tratava-se de um novo esforço no sentido de dar ao aparelho do Estado flexibilidade, agilidade e abertura à participação da sociedade civil. A idéia, integrante do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, era possibilitar a atividades não exclusivas de Estado, como gestão de museus, teatros, hospitais e de institutos científicos, mecanismos mais adequados a seu ambiente de atuação. Seu propósito, esclarece o Ministério da Administração em seus Cadernos MARE é "permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não lucrativa pela sociedade de bens e serviços públicos não exclusivos de Estado"[1]

A Reforma do Estado Brasileiro preconizada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a quem tive a honra de suceder, procurava, desta forma, distinguir entre atividades que deveriam permanecer no centro ou núcleo duro da Administração Pública, como formulação e coordenação de políticas públicas, funções de soberania, fiscalização, segurança e tributação e outras que poderiam ser fruto de uma parceria com a sociedade. Na verdade, antes que a Lei de parcerias público-privadas pudesse ser aprovada ao sequer

[1] –Brasil, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997) Organizações Sociais (Cadernos MARE de Reforma do Estado), p.7

discutida, Bresser Pereira já antevia que a tendência mundial de se buscar áreas de trabalho conjunto com entidades que não integram o aparelho do Estado ganharia momento no Brasil. Inês Barreto capta bem este caráter pioneiro da iniciativa ao ressaltar que "a implantação deste modelo inaugura nova forma de parceria entre a sociedade e o Estado, baseada em resultados, que conjuga autonomia, flexibilidade e responsabilidade na gestão"[2]

A publicização é fenômeno diferente da privatização, pois não envolve preço, lucro ou aquisição de ativos por particulares. O que é transferido à sociedade é a gestão de um equipamento ou serviço público, mediante a qualificação de uma organização não governamental (ONG) e a assinatura de um contrato de gestão que estabelece as bases da parceria. Concretamente, fixam-se metas associadas a serviços a serem prestados por esta ONG e, como contraprestação, valores que o poder público deve repassar.

Logo após a aprovação da Lei, diversos estados começaram a estudar esta nova figura, implantada inicialmente no Governo Federal, na Fundação Roquete Pinto, responsável pela televisão educativa (TVE). A Fundação padecia das dificuldades próprias de uma TV que tem que contratar pessoal temporário para programas, comprar insumos ou contratar serviços usando leis inadequadas para esta natureza de atividades. Uma situação esdrúxula associava-se a burocracias para pagar atores e atrizes de programas normais da emissora. No limite, dado o fato de que programas de TV são a atividade-fim da Fundação, a única maneira ortodoxa de contratar atores seria por concurso público, não sendo possível terceirização. Naturalmente ninguém seguia este preceito, mas colocava-se uma situação de irregularidade constantemente apontada pelos órgãos de controle.

Várias outras Organizações Sociais foram criadas, mais em estados e municípios que no Governo Federal, que se restringiu a uma na área de Ciência e Tecnologia, o Instituto Luz Síncroton e outra na de Meio-Ambiente, o Mamirauá. O Estado do Ceará firmou o primeiro contrato de gestão com organização social para administração de museu. Em abril de 1999 foi inaugurada a primeira OS brasileira para o setor cultural: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDMAC). Por meio de um contrato de gestão, o CDMAC gerencia desde então em Fortaleza um complexo de 2 museus, um auditório, um espaço mix, salas de formação, núcleos de acervo e documentação, um teatro, um anfiteatro, um planetário, 2 salas de cinema e outros espaços destinados ao lazer e à cultura. Trata-se de um dos maiores centros culturais brasileiros, hoje o responsável maior do turismo cultural em Fortaleza.

Em São Paulo, ainda no ano de 1998, foi aprovada a Lei de Organizações Sociais. Em seguida, dezoito hospitais tiveram sua gestão absorvida por organizações sociais, entidades previamente existentes que

[2] Barreto, Maria Inês , As Organizações Sociais na Reforma do Estado Brasileiro .In Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Grau, Nuria C. , O Público Não-Estatal na Reforma do Estado, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.121

haviam sofrido alterações em seus estatutos para adquirirem a qualificação necessária. A Lei previa a utilização do modelo tanto para a área de saúde como de cultura, esta última resultante de ação de última hora do então secretário de estado da cultura que incluiu um inciso neste sentido, já que o documento havia sido concebido inicialmente na Secretaria da Saúde para lidar especificamente com a questão hospitalar. Preocupava o secretário a inadequação do modelo vigente para operar a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP).

É sobre esta aplicação do modelo de Organizações Sociais no campo da cultura que se detém este trabalho. A análise aqui utilizada procura relacionar a opção por firmar contratos de gestão com estas entidades à situação de crise do Estado brasileiro e às medidas adotadas para sua superação. É uma análise de alguém que participou diretamente seja no esforço de Reforma de 1995 a 1999 e, posteriormente, da implantação do modelo para atividades da Secretaria da Cultura de 2003 a maio de 2005. É, nos dois sentidos da palavra uma análise apaixonada e, certamente, não isenta.Fica aqui, portanto, o alerta para o leitor.

2- A CRISE DO ESTADO E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Não se pode pensar na adequação do modelo de Organizações Sociais dissociado da crise do Estado Brasileiro. Esta crise, persistente desde meados dos anos 80, vem trazendo á tona discussões exacerbadas sobre a capacidade que a Administração Pública e os governantes de plantão de implantar políticas públicas competentes.

Nos últimos anos, o Estado vem enfrentando ácidas críticas sobre sua incapacidade em reduzir desigualdades e resolver as emergências apresentadas pela situação de pobreza em diversos países. Os especialistas constatam avanços importantes em países da América Latina (embora não se possa dizer o mesmo das regiões mais pobres como a África Subsaariana), especialmente nos indicadores de desenvolvimento humano, como os recentemente divulgados no dia 15 de julho pelo PNUD, entre os quais a queda na mortalidade infantil, o aumento de matrículas no ensino fundamental ou o aumento de expectativa de vida. Estes avanços, não obstante, não vêm acompanhados de uma diminuição clara da pobreza e da concentração de renda. Infelizmente ainda contamos com índices inaceitáveis a este respeito, quaisquer que sejam os parâmetros adotados para medir estes problemas sociais.

Esta incapacidade é apenas um dos aspectos, ainda que o mais grave do ponto de vista humano, da crise do Estado que surgiu nos anos 80 e que ainda não foi resolvida. Ora, dirá o leitor mais crítico, a pobreza não é fenômeno novo e a situação de desigualdade não piorou. Por que então atribuir a uma crise relativamente recente nossos problemas sociais?

A pobreza não é, de fato, recente, mas a existência de um mercado globalizado, que conta, por um lado, com produtos com alto grau de diferenciação e de incorporação de tecnologias sofisticadas, e, por outro, com grande exclusão em relação aos benefícios deste processo, sim, é nova.

É conhecida, de fato, a incapacidade de operação eficiente da máquina estatal no campo das políticas públicas. A baixa qualidade da educação, a precariedade dos hospitais, a morosidade na obtenção de documentos exigidos pela legislação ou na abertura de empresas, somam-se a constantes denúncias de corrupção e de desvios de recursos do contribuinte. O chamado gasto social tem se dirigido especialmente para a classe média, via investimento nas universidades federais e na previdência do servidor público, e, certamente, não para os mais necessitados. O Estado é percebido como lento, caro, e preservador de uma ordem de coisas socialmente injusta.

O curioso é que, apesar desta clareza, quando se fala em reformar o Estado, formadores de opinião normalmente pensam exclusivamente em ajuste fiscal. Ora, gastar menos, mas mal, também envolve desperdício de recursos públicos.

Na verdade, esta visão reducionista, muitas vezes associada à imagem do Estado mínimo, que, aliás, nunca foi implementada em nenhum país avançado, parte de uma lógica que restringe a crise do Estado brasileiro a sua dimensão fiscal. O Estado estaria em crise porque gasta demais e onera o mundo da produção.

Muito embora esta seja, de fato, uma das facetas da crise atual do Estado, não é, certamente, a única. O Estado apresenta hoje, basicamente quatro crises que se combinam e que colocam um sentido de urgência em reforma-lo.

A primeira é a crise fiscal que se reflete na insuficiência de poupança pública para se fazerem os investimentos que a população demanda. Esta dimensão se agravou particularmente com o fim do governo autoritário que colocou, simultaneamente, na mesa, todas as demandas sociais represadas e com o fim da inflação que evidenciou os números verdadeiros do gasto público. Com uma inflação que chegou a 84% ao mês, é fácil imaginar como, ao congelar salários de funcionários e pagamentos a fornecedores (ou liberar lentamente, a partir de critérios onde a ética nem sempre prevaleceu), o equilíbrio orçamentário era conseguido rapidamente.

Esta dimensão da crise do Estado pode se potencializar dada a não solução da questão previdenciária que, com seu gigantesco déficit atuarial, é uma bomba de retardo colocada sobre as contas públicas. Acumulam-se diferenças entre o que é pago pelos funcionários públicos para arcar com os custos de sua aposentadoria e o que é recebido por eles quando se aposentam, da ordem de 70 milhões de reais por ano.

A segunda crise é a do modelo de intervenção do Estado na Economia. O Estado teve aqui um papel extremamente importante no barateamento do custo de produção de capital, sendo responsável por toda uma série de investimentos em infra-estrutura, especialmente em transportes, energia e bens de capital que permitiu uma industrialização mais sustentável e arrojada no Brasil que em outros países da América do Sul. O chamado modelo de substituição de importações tinha, certamente, um braço estatal muito forte e consistente. Empresas estatais importantes foram constituídas para desempenhar este papel, investiram somas expressivas, inclusive na formação de um quadro de pessoal qualificado e bem remunerado, que futuramente formaram a base da alta gerência de empresas privadas atuando nos mesmos setores.

Vivemos hoje, porém, o esgotamento do modelo de substituição de importações. A produção pelo Estado de bens e serviços - destinados diretamente ao mercado - está em crise no mundo todo, independente da ideologia dos governantes de plantão. Este processo vem se acelerando com a crise fiscal e com a constatação de que o Estado necessita de recursos e não tem como investir na modernização de parques industriais que exigem constante inovação tecnológica para manter-se competitivos. Rigorosos processos de privatização vêm ocorrendo nos mais diversos países, inclusive em Cuba. O que varia a cada situação, são, basicamente, quatro elementos: o preço dos ativos vendidos, o destino dos recursos obtidos, a transparência do processo e a regulamentação, no caso de privatização de serviços públicos concedidos.

A pressa em privatizar, muitas vezes ocasionada pela absoluta impossibilidade em manter o ativo funcionando, tem levado por vezes a um desequilíbrio entre o momento da venda e a instalação de agências reguladoras independentes e profissionalizadas, em setores chaves da economia. Assim, a dificuldade na implementação de políticas públicas que reduzam a pobreza e as desigualdades se potencializa. É urgente, neste sentido, acelerar no Brasil a consolidação da agência de saneamento (tema coberto parcialmente pela ANA - Agência Nacional de Águas), dada a importância da luta contra a mortalidade infantil e as enfermidades transmitidas pela água.

A terceira crise, a crise política do Estado, resulta de dois fenômenos interligados: a relativamente recente transição entre ditadura e democracia no Brasil e o incipiente exercício de cidadania e controle social nas comunidades. Até poucas décadas, o País vivia sob censura de imprensa, o que dificultava o controle social, direitos humanos eram gravemente desrespeitados e o cidadão não tinha voz. Mas, do ponto de vista da máquina pública, um problema adicional se interpunha: toda uma geração de técnicos de governo (entre os quais me incluo) não aprendeu a negociar, desenvolvendo uma arrogância tecnocrática própria de quem detém o monopólio da verdade. Tivemos no Brasil uma ditadura modernizante, apoiada, sob certos aspectos, numa aliança entre técnicos e militares. A verdade técnica foi erigida como a única legítima,

como se pudesse ser totalmente neutra, e foi contraposta de forma muitas vezes artificial à de políticos considerados clientelistas.

Ora, há, portanto todo um aprendizado ainda não feito. O exercício da cidadania precisa crescer - de forma a tornar contribuintes cientes de que bons serviços são contrapartida de impostos pagos e não um favor especial mediado por parlamentares tornados despachantes de repartições propositadamente emperradas. E isso se torna ainda mais grave num contexto em que quem mais paga impostos em relação à renda é a população mais carente, que não tem como praticar evasão fiscal e paga impostos descontados de seus salários e embutidos em tudo o que compra. Além disso, a fiscalização de contas públicas, inclusive gastos de pessoal, é um instrumento fundamental da democracia. Vivemos num país em que o chamado gasto social vai, sobretudo para a classe média. Isso se deve aos gastos com 57 instituições federais de ensino superior (não seria melhor termos menos unidades e com mais recursos, cada uma?) e à previdência do servidor público. Felizmente, porém, nota-se cada vez mais a percepção de que serviços de qualidade não devem ser um presente de um político amigo ou uma concessão feita em troca de lealdade político-eleitoral. Protestos contra a destinação inadequada de recursos públicos, a existência de Ongs como o Voto Consciente, que fiscaliza as decisões da Câmara de Vereadores em vários municípios paulistas e da Assembléia Legislativa do Estado, são um sintoma claro desta mudança.

A quarta crise é referente à gestão do Estado. O Estado no Brasil não foi desenhado para prestar serviços públicos universalizados. Foi concebido, historicamente, para cumprir dois papéis: baratear o custo de produção de capital, por meio de investimentos que facilitaram a implantação de um setor privado em condições de operar de forma sustentável no País e gerar emprego e renda em um contexto em que não havia outro mecanismo para faze-lo. A primeira função foi desempenhada, basicamente, pelas empresas estatais, que pagaram bons salários e se mostraram bastante eficientes e importantes para alavancar o desenvolvimento do País. Isso foi feito por meio de todo o complexo siderúrgico, energia elétrica, construção de estradas e, mais recentemente, das telecomunicações. A segunda função foi marcada pelo sistema político clientelista que trocava fidelidade política por emprego (não necessariamente trabalho). Aqui, o exercício profissional ocorria, principalmente, na administração direta.

Aqui, um rápido parêntese. Quando se olha a composição do Governo Federal, que, pela Constituição de 1988 ficou responsável, basicamente, pela formulação e gestão de políticas públicas, observava-se em 1995, que 70% da força de trabalho era composta por servidores de nível médio e auxiliar. Muitos deles entraram sem concurso público. Este quadro tem mudado com as novas diretrizes estabelecidas no Governo Fernando Henrique e mantidas no Governo Lula, em que se prioriza a contratação de profissionais de nível superior, preparados para esta função.

O Estado vem perdendo este papel de empregador. Mas a lógica e os ordenamentos jurídicos que o regem ainda mantêm cuidados típicos deste tipo de função. Toda a legislação referente ao serviço público foi elaborada para impedir o mau uso de recursos humanos e materiais por políticos ou dirigentes com más intenções, garantindo-se a impessoalidade, legalidade e publicidade dos atos. Mas, a operação eficiente da máquina, para garantir serviços de qualidade a todos não era enfatizada. Até a Emenda Constitucional 19, não constava, por exemplo, a eficiência entre os princípios que deveriam nortear o serviço público. Se fosse impessoal e baseado em uma série de preceitos legais, era suficiente. Era importante moralizar o serviço público, não faze-lo funcionar bem.

Na verdade, uma função muito importante que vem se desenhando para o Estado a partir de um incipiente exercício de cidadania, é a prestação de serviços públicos. Ora, para tanto, é fundamental repensar toda a forma de gestão do Estado e introduzir algo essencial para uma lógica de serviços - a eficiência. É preciso, por exemplo, poder remunerar de acordo com o mercado e não com uma visão de justiça social intracorporis, que busca pagar salários para funções auxiliares muito superiores ao que é pago no setor privado e para funções de gerência ou de formulação muito inferiores. É importante atrair bons quadros para o setor público. Sem o que não se pode pensar em boa gestão de políticas públicas. É preciso diminuir o número de amarras burocráticas que tornam o Estado um administrador lento e mau contratador. Boa parte da lentidão introduzida na legislação que rege o setor público, feita para se evitar a corrupção, leva, na verdade exatamente ao oposto, ou seja, ao fomento de vias rápidas vendidas por funcionários pouco corretos. É importante também sair de uma lógica fiscalista e reducionista que considera que o importante é apenas reduzir despesas e não prestar bons serviços. Esta visão limitada e simplista da gestão pública explica porque tantos bons projetos foram abandonados e não se investe em profissionalização do serviço público. Sem se realizar concursos anuais, como faz o Itamaraty, para poucas vagas (de reduzido impacto fiscal) e com salários atrativos, sem se investir em capacitação, não há como manter um Estado Moderno e eficiente. Foi o que procuramos fazer de 1995 a 1999, quando após corrigirmos, o salário de 150 categorias, aproximando-os um pouco do mercado, começamos a implantar concursos públicos anuais, depois de 10 anos sem concursos públicos para a maior parte destas carreiras. Era apenas um começo, mas precisa ser mantido e ampliado. Eliminar parte dos cargos de confiança para manter continuidade e profissionalização foi outra ação relevante.

É no sentido de se enfrentar a crise de gestão do Estado que se coloca a proposta de se qualificar organizações sociais para assumirem a prestação de serviços não exclusivos de Estado. As amarras burocráticas próprias de órgãos da Administração Direta são, em parte, necessárias para coibir o clientelismo. São, no entanto um problema grave quando se lida com atividades que requerem a criatividade, flexibilidade e agilidade próprias de atividades artísticas.

Se, por um lado, é importante que se aprimore a formulação e gestão de políticas públicas no seio do aparelho do Estado, a implementação pode ocorrer num contexto de parceria público-privado, e a participação de entidades do Terceiro Setor aptas a prestar serviços assumindo a gestão de equipamentos da área cultural tem se mostrado vantajosa e eficiente. O uso de instrumentos como o contrato de gestão que dá clareza e transparência à relação entre o Estado e o ente que com ele estabelece a parceria tem se mostrado mais adequado do que os convênios, por serem mais simples, desburocratizados e, sobretudo, vincularem o serviço parcerizado com a política pública para o setor.

3- CONTRATOS DE GESTÃO: INSTRUMENTO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – O CASO DO PROJETO GURI

A Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo assinou , após dois anos de preparação, quatro contratos de gestão com entidades previamente qualificadas como organizações sociais. Esta assinatura se deu num contexto de profunda reestruturação do órgão, encetada para capacitá-lo a coordenar uma política cultural voltada ao cidadão como portador de necessidades culturais. Durante muito tempo se pensou em Ministério ou secretarias como entidades que deveriam se voltar ao atendimento de artistas, numa certa desqualificação do cidadão como alguém que pudesse ter mais necessidades que as de saúde, habitação e educação, entre outros. A idéia era capacitá-la para este novo papel e para uma operação mais adequada de seus equipamentos, museus, teatros, escolas, orquestras e sedes de oficinas, de acordo com a política cultural definida. Para tanto a Secretaria contou com o apoio inestimável da Subsecretaria de Gestão da Casa Civil do estado de São Paulo que compreendeu e se envolveu decisivamente no processo de reestruturação e no redirecionamento da política cultural. Contávamos com a vantagem da Subsecretária, Evelyn Levy, ter integrado a equipe que desenhou a nova figura institucional das OS no Governo federal.

A proposta de implantação de OS na área da cultura em São Paulo havia surgido, inicialmente, com outras motivações: apoiar a regularização de profissionais que foram contratados de forma inadequada frente às normas do setor público, já que as modalidades permitidas de recrutamento não possibilitavam a identificação do perfil ideal. A Lei de Organizações Sociais de São Paulo previa, ainda em 98, a utilização desta nova figura institucional tanto para a saúde como para a cultura. Pensava-se inicialmente criar uma OS par gerenciar a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo - OSESP, para garantir condições de funcionamento mais adequadas a esta que se tornou a melhor orquestra da América Latina. As freqüentes turnês da OSESP, a contratação de solistas e músicos estrangeiros, a remuneração do maestro titular e de convidados, enfim as condições normais de operação de uma

orquestra deste padrão, mostraram-se incompatíveis com as regras próprias do setor público.

Começar, porém, por um equipamento tão complexo e custoso, sem prejudicar seu funcionamento, revelou-se um caminho inadequado. Assim, um primeiro Conselho constituído para comandar a criação de uma entidade a ser qualificada como OS, dissolveu-se por sentir insegurança no processo.

Em 2003, ao se reestruturar a Secretaria, as OS entraram novamente em pauta, mas, desta vez, apesar de se iniciar imediatamente o trabalho de preparação da OSESP, optou-se por qualificar antes associações que iriam assumir equipamentos menos complexos. A possibilidade de se estudar o desenho e execução de contratos de gestão na área cultural, em alguns casos práticos, antes de estendê-los a todos, bem como os impactos em associações que operavam anteriormente como meros apoiadores , no cotidiano de instituições agora qualificadas como OS, reforçou a escolha por serviços mais simples.

Iniciamos com o Projeto Guri, um programa governamental que cria orquestras de jovens em áreas de risco social. São, ao todo, 189 orquestras em favelas, bairros carentes e até centros de detenção de jovens infratores (uma em cada unidade da Febem do Estado de São Paulo). O projeto mobiliza cerca de 25.000 jovens e contrata mais de 1.000 profissionais entre maestros e professores de música. Durante um ano e meio esta e as demais iniciativas culturais da Secretaria da Cultura foram preparados para monitorar seus custos e resultados, inclusive no que se refere a despesas compartilhadas como limpeza e vigilância. Além disso, as Associações de Amigos, potenciais futuras OS, receberam capacitação específica para assumir responsabilidades maiores. No caso do Projeto Guri, havia uma experiência concreta na aquisição e manutenção de instrumentos musicais. Todos os instrumentos pertenciam à Associação Amigos e eram por eles administrados.

A situação de irregularidade na contratação dos profissionais contribuía, neste projeto, para problemas graves de gerenciamento. A cada professor que abandonava o projeto, o pólo acabava colocado em risco, já que um Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público do Trabalho impedia a contratação de um novo profissional. Assim, optamos por adotar um procedimento que poderia parecer, à primeira vista, um retrocesso em relação às OS, que foi o de transferir para as prefeituras os recursos necessários à operação de cada pólo municipal, mediante convênio, para que os prefeitos assumissem diretamente a gestão do projeto e, especialmente, a contratação de profissionais. Como política pública , isso nos pareceu fazer sentido, já que projetos com pequenas orquestras deveriam de fato ser implantados por municípios e não por governos estaduais. O papel do governo do estado no que se refere a orquestras, bibliotecas, museus e oficinas culturais deveria ser o de fomentar a criação, coordenar sistemas estaduais e cuidar diretamente de iniciativas de mais alta complexidade, deixando ao município a s demais situações.

Mesmo com a municipalização, permanecia o problema de pessoal e de gestão nas demais orquestras do projeto. Assim, a celebração de um contrato de gestão com a Associação de Amigos do Projeto Guri para que se tornassem parceiros do Governo do Estado na condução deste projeto tão relevante para a promoção da inclusão social e cultural, tornou-se urgente.

A estrutura do primeiro contrato de gestão foi propositadamente simples. Era importante testar o novo modelo antes de se estabelecer um conjunto de metas mais complexas e desafiadoras. Assim, as metas foram: administrar a OS, manter os pólos atuais funcionando, preencher todas as vagas, fazer supervisão, capacitação para professores e orientadores, promover eventos. Para abertura de novos pólos, foi estabelecido que haveria crédito suplementar, o que não ocorreu no ano de 2005. Mesmo assim, conseguiram abrir alguns pólos, utilizando economias que a OS conseguiu fazer e com captações através de uma lei de incentivo à cultura, a Lei Rouanet. O valor deste primeiro contrato para 2005 foi de R$9.120.955,00.

Outras OS se seguiram e firmaram seus contratos de gestão, como a Associação Paulista de Amigos das Artes que recebeu a incumbência de gerenciar os Teatros e Centros Culturais pertencentes à Secretaria da Cultura, a Associação dos Amigos das Oficinas Culturais que se passou a se responsabilizar por 19 sedes de oficinas culturais e por uma programação que inclui 100.000 vagas por ano em cursos de teatro, dança, artes plásticas e cinema.

Simultaneamente à assinatura, providências foram tomadas para se instalar instâncias de controle que a lei paulista estabelecia como a Comissão de Avaliação e o Grupo Técnico que deveria acompanhar a operação das OS e informar a Assembléia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado sobre como vinham sendo implementados os contratos de gestão.

O início do trabalho não foi fácil. Mudanças políticas no governo fizeram com que tivesse que sair do governo em maio de 2005, antes de consolidado o processo. Uma nova equipe assumiu sem que um conhecimento de como monitorar contratos de gestão tivesse se consolidado na Secretaria ou que as OS se sentissem confortáveis no novo papel.

Assim, apesar de haver mais duas OS já qualificadas pelo governo do Estado, nenhuma mais assinou contrato de gestão. Além disso, houve problemas temporários no repasse de dinheiro mensal às OS.

Mesmo nestas condições, a experiência prosseguiu. O Estado de São Paulo vem encontrando nestas parcerias as condições de flexibilidade que faltam ao ordenamento jurídico público. O relato de dirigente contratada pela OS, neste sentido é contundente. O ganho de agilidade no funcionamento dos pólos compensou toda a descontinuidade inicial e permitiu o fortalecimento do Projeto.

Há, no entanto uma lição que fica da experiência com as OS de Cultura do Governo Paulista. Não basta criar organizações sociais. É importante capacitar institucionalmente o órgão de Estado que com elas pactua.

Embora a Secretaria tenha investido em cursos e treinamentos para a equipe da Secretaria, o fato de que não houve autorização a tempo de se realizar concursos públicos para uma carreira que permita, aos moldes do que ocorre com a Secretaria de Saúde do Estado , uma coordenação em bases profissionalizadas da política pública para o setor.

4- DA CRISE FISCAL PARA A CRISE DE GESTÃO

Os governos têm procurado, desde os anos 80, enfrentar a crise fiscal do Estado reduzindo gastos que não lhes agreguem valor imediato. É este, infelizmente, o caso da profissionalização da Administração Pública. Investir em um corpo estável e capacitado de funcionários que permaneçam independente de governos e que possam dar continuidade a projetos, manter a memória e, sobretudo, coordenar políticas públicas, tem sido uma raridade entre governantes na União, nos estados e municípios.

Ora, para se equipar o aparelho do Estado, é necessário adotar algumas das medidas que possam atrair bons quadros ao governo, como uma política salarial compatível com o que pratica o mercado, de forma a disputar os melhores talentos e realizar concursos públicos anuais para poucas vagas, para oxigenar a máquina pública. Afinal, como afirma Bresser Pereira[3], "A organização do Estado precisa de um grupo de gestores altamente capacitado, que deve ser tão responsabilizável, no plano democrático, quanto autônomo, no gerencial". Sem um corpo de funcionários preparados para a gestão de políticas públicas, a atuação do Estado corre o risco de ter uma atuação ciclotímica no enfrentamento dos problemas do País e de enxergar em OS ou outras alternativas de parceira público-privadas mais do que elas podem oferecer. Elas não podem ser vistas como mecanismos voltados para suprir ineficácias resultantes de uma abordagem reducionista que enxerga no combate ao déficit fiscal um fim em si mesmo. Numa democracia, um governante se elege com base num programa de governo e tem que contar para tanto com uma máquina equipada para torná-lo realidade. As OS podem ser instrumentos de implementação das políticas públicas aí contempladas, mas não para formulá-las ou mesmo coordenar sua implantação.

Neste sentido, a motivação de criação de OS não deveria ser salarial. O setor público deve ter condições de atrair e fixar bons quadros e se utilizar de OS nas situações em que há serviços não exclusivos de Estado que requerem uma flexibilidade e agilidade próprias do mercado. Assim, o comentário de

[3] Bresser-Pereira, Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada. In: Levy, Evelyn e Drago, Pedro Aníbal, Gestão Pública no Brasil Contemporâneo, São Paulo, FUNDAP, Casa Civil , 2005, p. 16

Márcio Cidades[4] que, ao descrever as dificuldades do modelo tradicional de Administração Pública na área de administração hospitalar, aponta "a impossibilidade de o gestor pagar salários compatíveis com o mercado e, desta forma, fixar seu pessoal e mantê-lo adequadamente treinado e atualizado" não seria razão para implantar OS na saúde. Os hospitais poderiam ser administrados por OS pelos demais motivos por ele listados em seu artigo e que se sintetizam na inadequação do modelo de gestão estatal para operar um hospital.

Tampouco faz sentido se pensar em OS para resolver problemas momentâneos criados por estratégias equivocadas de enfrentamento da crise fiscal. As contratações consideradas irregulares pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Tribunal de Contas realizadas no Estado de São Paulo após o fechamento do Baneser, banco que era freqüentemente para admitir pessoal com critérios clientelistas, mas que trouxe à Secretaria da Cultura a possibilidade de trazer bons quadros, tinham prazo para ser corrigidas. Isso acelerou, em certo sentido, a implantação de OS. Porém em áreas que se relacionam à formulação de políticas e fiscalização, não se pode pensar em repassar gerenciamento para organizações do terceiro setor, somente para rapidamente cumprir o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público. Caberia nestas áreas realizar concursos públicos e provê-las de pessoal habilitado.

Esforços para tornar a máquina pública mais eficiente e apta a prestar serviços públicos de qualidade vem ocorrendo, mas de forma descontínua. As agendas eleitorais e as emergências fiscais muitas vezes se sobrepõem a tentativas de dotar programas de garantia de continuidade competente. Outras vezes pressões corporativistas tornam difícil aos dirigentes públicos pensar em uma política ordenada de recursos humanos, voltada a atrair e fixar bons quadros. Isto significa ter uma política salarial compatível com o mercado (inclusive não pagando a mais que o mercado em funções auxiliares como ocorre com freqüência), concursos públicos anuais para um número de vagas adequado à folga fiscal, investimento em capacitação e parcerias com a sociedade, na forma de organizações sociais, OSCIPs ou mesmo empresas , para garantir que o País receba os investimentos em educação, infra-estrutura, saúde, ciência e tecnologia e cultura que merece. Não há desenvolvimento sem que o Estado atue. Mas ele não precisa fazer sozinho. Se houver a capacitação institucional para formular e coordenar políticas públicas no seio da máquina pública, a implementação pode acontecer com o concurso de Organizações Sociais, com expressivos ganhos de qualidade e sem enfraquecer o papel do Estado.

[4] Gomes, Márcio Cidade, Organizações Sociais: A Experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. In: Levy, Evelyn e Drago, Pedro Aníbal, Gestão Pública no Brasil Contemporâneo, São Paulo, FUNDAP, Casa Civil , 2005, p. 165

R e RE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

COSTIN, Claudia. Organizações Sociais como Modelo para Gestão de Museus, Orquestras e outras Iniciativas Culturais. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, junho/julho/agosto, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível