

Carlos Gradim (Org.)

O TERCEIRO SETOR NA GESTÃO DA CULTURA:

a perspectiva
a partir
do

Museu de Arte do Rio

O TERCEIRO SETOR NA GESTÃO DA CULTURA:

a perspectiva
a partir
do
Museu de Arte do Rio

Carlos Gradim (Org.)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO
Carlos Gradim

8

CONSIDERAÇÕES INICIAIS
Erich Castilhos, Ingrid Melo, Iran Pordeus
e Pedro Paulo Gangemi

12

CAPÍTULO 1

PANORAMA DO MODELO DE PARCERIA COM O ESTADO

Desafios [ultra]passados e atuais da contratualização
de resultados com organizações sociais
Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara

20

Gestão, avanços e desconfortos após uma década da
implantação do sistema de organizações sociais em São Paulo
Clodoaldo Medina

44

CAPÍTULO 2

FOCO NO VALOR PÚBLICO

Implantação de programas de *compliance* em organizações
sociais de cultura: uma experiência prática
Claudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos

56

Indicadores como ferramenta de comprovação de resultados
na área da Cultura
Claudinéli Moreira Ramos

68

O domínio público na gestão das instituições culturais:
uma análise sobre museus
Allan Rocha de Souza e Vitor de Azevedo A. Junior

94

CAPÍTULO 3
MODELOS DE GESTÃO E SUSTENTABILIDADE

A transição da gestão da cultura no Brasil: a busca da via sustentável

Pedro Paulo Gangemi

114

Financiamento às instituições culturais sob a ótica da sustentabilidade de longo prazo: o BNDES na preservação do patrimônio cultural brasileiro

Luciane Gorgulho

128

CAPÍTULO 4
QUESTÕES E DESAFIOS DA GESTÃO

Gestão e programação das organizações culturais

Silvia Finguerut

146

Tendências, desafios e agenda de desenvolvimento do modelo de gestão de organizações sociais em equipamentos culturais

Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira

160

CAPÍTULO 5:
O MUSEU DE ARTE DO RIO

MAR: histórico e resultados

Ingrid Melo

192

GLOSSÁRIO

216

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

220

AUTORES

232

Apresentação

É na academia que publicações como esta são mais comuns. Há muito tornou-se tradição no meio universitário a reunião de especialistas para a discussão de temas importantes não apenas para os acadêmicos, docentes e discentes, mas também para quem compõe o próprio mercado de trabalho e, como não poderia deixar de ser, para a sociedade de maneira geral.

Este livro busca inspiração no exercício corriqueiro e próprio da academia, propondo o encontro de teorias baseadas na prática. Ou seja: não há nesta publicação feita pelo Instituto Odeon a discussão teórica antecedendo o relato da experiência, elucidando-a e interpretando-a. Ao contrário, o que acontece em *O terceiro setor na gestão da cultura: a perspectiva a partir do Museu de Arte do Rio* é a reunião de profissionais das esferas pública e privada para que polemizem e atualizem suas ideias acerca de um tema que, no Brasil e no mundo contemporâneo, é cada vez mais suscitado e debatido.

A gestão do Museu de Arte do Rio – MAR, aparelho cultural pertencente à população do Rio de Janeiro, modelo sem precedentes nesta cidade, foi a experiência inspiradora do esforço sistematizador deste livro. Trata-se do primeiro equipamento em que as práticas já estabelecidas pelo Instituto Odeon no âmbito privado foram levadas para o setor público, a partir de um contrato de gestão estabelecido em 2012 com a administração municipal. O presente volume traz, portanto, reflexões baseadas em experiências vivenciadas, procurando fazer eco das ideias a partir da coisa em si, do fato já tramado e urdido.

Cumprir dizer que foram várias as motivações para esta publicação. Certamente, as que merecem maior destaque podem ser encontradas na necessidade de clarear as frestas e minimizar arestas que definem um modelo de gestão baseado na parceria entre poder público e organizações sociais para a gestão de projetos e de instituições culturais. Assim, a possibilidade de criar e sistematizar um debate público capaz de iluminar os benefícios da aposta no modelo e a necessidade de sua maturação é, talvez, a maior contribuição que esta publicação poderá oferecer à sociedade.

Há muitos anos, o Brasil aposta em parcerias para a execução de políticas públicas, confiando na experiência e na agilidade da iniciativa privada. Êxitos nos campos de parcerias público-privadas, convênios, contratos de gestão e termos de parceria oferecem ao país um espectro maior de atuação da sociedade civil à frente da execução do que foi delimitado pelas diretrizes do interesse público.

Nesse ponto, é necessário lançar um olhar mais atento para as soluções criadas pela iniciativa privada para seus próprios negócios e, inspirando-se nelas, buscar atender mais e melhor a população. Por isso, o que o livro quer é apresentar as facetas de parcerias entre organizações sociais e vida pública, sem se distanciar do barro a partir do qual nossa morada é construída: arte e cultura. Desse lugar surge a sistematização da missão do Instituto Odeon de promover gestão e produção cultural e artística de excelência, em diálogo com a educação, agregando valor público à sociedade.

Seria possível engendrar um diálogo entre gestão e arte? Paradoxalmente, acreditamos que a arte não pode ser gerida. E isso acontece porque ela não pode ser controlada. Por ser transformadora e dependente de sua relação com o indivíduo, a arte oferece ao humano a possibilidade de viver o simbólico intencionalmente, a partir de experiências capazes de interferir no modo como o sujeito se relaciona com o mundo.

Entretanto, os processos para sua produção ou exibição, como no caso do Museu de Arte do Rio, podem, estes sim, ser monitorados, balizados e medidos – geridos. Assim, podemos fazer a nós mesmos – gestores da arte e da cultura como coisas públicas – a pergunta decisiva: como criar, então, indicadores que efetivamente possam nos mostrar o quanto o “sensível” muda a forma de nos relacionarmos com o mundo? Para que o público entenda e se aproprie dessa forma de gestão, é necessário, cada vez mais, promover debates públicos, como o que estabelecemos com este livro, na tentativa de iluminar o que já foi feito por muitas instituições que, em nosso país, convivem cotidianamente com o tema.

A fim de realizar o trabalho, o Instituto Odeon trouxe para o debate gente que pensa o assunto de maneira permanente. Para discutir a evolução e o panorama dos modelos de parceria, convidou os advogados Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara, e o gestor Clodoaldo Medina. Os assuntos focados no valor da coisa pública partem da voz da especialista Claudinéli Moreira Ramos, dos acadêmicos Allan Rocha de Souza e Vítor de Azevedo A. Junior, e dos advogados Cláudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos. Sustentabilidade financeira e financiamento, principalmente de equipamentos de cultura, serão debatidos pelo especialista Pedro Paulo Gangemi e pela economista do BNDES Luciane Gorgulho.

Ao economista e especialista em gestão Eder Campos, ao advogado e consultor Bruno Pereira, ao gestor Tiago Cacique e à professora da Fundação Getúlio Vargas

Silvia Finguerut, coube introduzir o debate sobre os desafios inerentes ao processo de gestão em equipamentos culturais. Finalmente, Ingrid Melo – gerente de projetos do MAR, que me apoiou diretamente na edição deste livro – traz à cena um relato histórico da gestão do Museu de Arte do Rio, no qual toda a equipe do instituto esteve absolutamente engajada. Erich Castilhos, Iran Pordeus e Pedro Paulo Gangemi também participaram da edição de *O terceiro setor na gestão da cultura: a perspectiva a partir do Museu de Arte do Rio*.

É importante reiterar que a ideia do livro é, sobretudo, propor avanços, revisões e desdobramentos para o modelo ora discutido, além de compreender os benefícios reais que o acordo entre terceiro setor e poder público pode gerar para a população. Agir com responsabilidade, transparência, ser eficaz e eficiente, olhar para o resultado e ter atenção extrema à execução pública são sempre premissas do trabalho interligado entre governos e sociedade civil. Para tal, é oportuno sempre repetir o lugar-comum de que o que é público é de todos, para todos e, por isso mesmo, deve ser tratado com respeito e critério.

Em tempos de furacões como estes nossos, cobrir-se com a transparência de telhados de vidros pode ser, paradoxalmente, o melhor abrigo para tudo aquilo que relaciona o público ao privado.

Carlos Gradim (Org.)

Diretor-presidente do Instituto Odeon

Considerações iniciais

Esta publicação tem como objetivo discutir aspectos atuais e desafios do modelo de gestão de equipamentos de cultura por meio de parcerias entre o setor público e o terceiro setor – em especial com organizações sociais. O livro é composto de artigos interdependentes e complementares, e está referenciado na experiência do Instituto Odeon na gestão do Museu de Arte do Rio – MAR.¹

Diante do desafio de reunir 15 artigos escritos por especialistas no tema, entre gestores culturais, amantes das artes e da cultura, acadêmicos, gestores públicos e profissionais de outras áreas, o Odeon convidou dois colaboradores estratégicos para participar da edição do livro. Propor uma perspectiva equalizada, organizando as diversas visões em capítulos, foi a missão assumida pelos editores da publicação, não sem muita conversa, discussões, concordâncias e divergências propositivas.

Foi adotado um corte temático, em que prevaleceu um tema que se apresenta com relevância crescente quando a pauta mescla a cultura e a arte, o Estado, o mercado e o mundo da administração: a gestão cultural e, mais especificamente, as iniciativas realizadas para que os equipamentos culturais entreguem os resultados esperados pela sociedade. Tais resultados requerem a elaboração de programações expressivas com abrangência de público e representatividade geográfica das atividades, incorporando aspectos mais populares, sem tirar da pauta aqueles mais eruditos. Discute-se ainda como esses equipamentos têm conseguido equacionar questões do financiamento de suas atividades. Os assuntos permearam todos os capítulos do livro, tendo como pilar uma maior participação da sociedade civil organizada. Não apenas no caso do MAR, vimos crescer e buscamos dar voz, nos diferentes artigos da publicação, a um movimento de engajamento contemporâneo e à correspondente preocupação com transparência, responsabilidade social, objetividade e eficiência das atividades, além da perenidade das próprias instituições.

O modelo das organizações sociais é um dos caminhos possíveis para alcançar os resultados positivos para a esfera pública e, talvez, aquele que, entre as possibilidades existentes, tenha maior representatividade para os atores do campo da arte e da cultura nos dias de hoje. Não é um modelo isento de críticas e ainda está longe de sua maturidade regulatória e, conseqüentemente, dos resultados que pode produzir. Mas é com base nessas lacunas que o livro foi concebido e seu conteúdo,

¹ O Instituto Odeon assumiu a gestão do MAR em abril de 2012, após vencer edital de seleção realizado pela Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro. A vigência desse contrato de gestão se entende até abril de 2017.

elaborado. Uma tentativa de olhar para dentro, compreender conquistas, aprender com erros e propor outros e novos rumos de melhoria.

Este livro foi concebido para abordar quatro grandes eixos temáticos que chamaremos de capítulos. O capítulo I trata do **Panorama do modelo de parceria com o Estado**; o capítulo II aborda o **Foco no valor público**; o capítulo III fala de **Modelos de gestão e sustentabilidade**; e o capítulo IV traz ao leitor as **Questões e desafios da gestão**. Cada capítulo é composto de dois a três artigos de diferentes autores, que contribuem com suas visões sobre esses temas. Por fim, arrematando o livro, é apresentado o capítulo V, intitulado Museu de Arte do Rio, que traz o histórico da gestão do MAR à luz dos assuntos abordados nos demais capítulos.

Abrindo o primeiro capítulo – sobre parcerias com o Estado –, a partir de uma visão abrangente e ao mesmo tempo crítica, o texto escrito por Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara traz um relato da implementação e evolução do modelo de organizações sociais e indica como a gestão do Museu de Arte do Rio pelo Instituto Odeon se insere nesse contexto. São apresentados, sob uma perspectiva crítica, aspectos da formulação das políticas públicas de cultura refletidas pelas diferentes legislações e movimentos regulatórios, destacando os pontos positivos e o que demanda aprimoramento desde a promulgação da Lei 9.637, de 1998, bem como seus desdobramentos para a gestão e o corpo de gestores desses equipamentos – que, uma vez definidos como responsáveis por manter vivo e ativo (e positivamente avaliado) um equipamento cultural, passam também a ter responsabilidades administrativas e legais que, muitas vezes, fogem ao conhecimento do público em geral.

Complementando o capítulo, Clodoaldo Medina nos brinda com sua vasta experiência em gestão à frente de outros equipamentos culturais, apresentando a evolução do modelo de gestão por organizações sociais em São Paulo. A partir de seu relato, registra que esse modelo, mais fluido e célere que o da contratação direta pelo Estado, favorece a participação da sociedade. O histórico – ainda recente – do modelo mostra força depois de dez anos de sua efetiva implantação, mas precisa lidar com o risco de excessos burocratizantes.

Claudinéli Moreira Ramos inicia o segundo capítulo, que tem o valor público como mote. A partir de sua experiência mais recente à frente da unidade de monitoramento e avaliação dos equipamentos de cultura do estado de São Paulo, a autora discorre sobre a importância da criação de indicadores, da *accountability* e da organização de uma política de longo prazo orientada para resultados. Faz, portanto,

um rico apanhado sobre a experiência no governo de São Paulo e as ferramentas adotadas na gestão cultural de forma responsiva à sociedade.

Segue-se, neste capítulo, a colaboração de Claudio Lins de Vasconcelos e de Erich Castilhos tratando dos desafios da governança nas organizações sociais de cultura sob a ótica do *compliance*. O texto busca responder aos questionamentos de como medidas corretivas e punitivas podem se adequar ao modelo sem que isso o torne ainda mais complexo e burocrático; como podemos aprender a partir dos casos de corrupção que historicamente assolam nosso país; e quais medidas os gestores públicos e privados devem adotar para lidar com essas questões e, principalmente, agir de maneira preventiva.

O texto de Allan Rocha de Souza e Vitor de Azevedo A. Junior fecha o capítulo sobre o tema, com um artigo que provoca reflexões e lança indagações sobre o modelo de acesso e a abrangência das manifestações e obras culturais. As instituições museais são o ponto de partida para a discussão, tendo como principal enfoque a forma de gerenciamento do domínio público de obras como potencial ferramenta para ampliar a visibilidade e participação da sociedade.

O terceiro capítulo – sobre modelos de gestão e sustentabilidade – nos convida a enxergar a atuação das organizações sociais como ponta de um grande maciço escondido sob a terra. No artigo de Pedro Paulo Gangemi, são abordadas as diferentes possibilidades de atuação da sociedade civil organizada, configurações que têm ganhado força na gestão de equipamentos de cultura. A partir de dados, o autor indica como o terceiro setor vem ampliando sua atuação nesse cenário e como a cultura, com tão pouca representatividade no orçamento nacional, pode de fato despontar em termos de resultados.

Na sequência, Luciane Gorgulho resume a linha de ações do grande e mais relevante banco de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], com atuação também na área da cultura, e coloca em questão o modelo de gestão no curto prazo, que predomina na arena cultural no Brasil. Aborda ainda novas formas de financiamento da cultura e amplia nossa percepção sobre sustentabilidade trazendo à tona um tema emergente para o cenário brasileiro, mas já há algum tempo adotado no exterior, que são os fundos patrimoniais permanentes [*endowments*] voltados especificamente à cultura.

Iniciando o quarto capítulo, sobre desafios da gestão, Silvia Finguerut apresenta

um texto que trata dos desafios de conceber, viabilizar, executar e ainda fazer com que a programação de um equipamento tenha público. Ilustra seus argumentos com casos nacionais e internacionais de diferentes segmentos e finalidades, entre museus, bibliotecas e centros culturais.

Seguindo nesse capítulo, Eder Campos e Tiago Cacique expõem tendências e desafios para o desenvolvimento do modelo de gestão de equipamentos públicos por organizações sociais. Apresentam um panorama do modelo das organizações sociais no Brasil com o intuito de olhar à frente a partir da construção de um ciclo virtuoso, balizado por credibilidade e profissionalismo de seus gestores.

Como desfecho do livro, é apresentado o quinto capítulo, com o artigo que foi gatilho e ao mesmo tempo fio condutor para a elaboração deste livro. Ingrid Melo reúne e organiza informações para relatar a trajetória do Instituto Odeon à frente da gestão do Museu de Arte do Rio. Os temas abordados nos demais artigos são retratados de maneira transversal pela autora, sob a perspectiva e os resultados alcançados pelo Odeon no MAR e na relação com seus parceiros.

São essas nossas palavras de boas-vindas às experiências, provocações e histórias relatadas neste livro.

Boa leitura!

Erich Castilhos
Ingrid Melo
Iran Pordeus
Pedro Paulo Gangemi

CAPÍTULO 1

PANORAMA DO MODELO DE PARCERIA COM O ESTADO

Desafios
[ultra]passados
e atuais da
contratualização
de resultados
com
organizações sociais

Rafael Neumayr
Ana Carolina Lara

Desafio histórico: a Lei Federal 9.637/1998 e a ADI 1.923/1998

A Lei Federal 9.637/1998 inaugurou no ordenamento brasileiro o modelo de trabalho a que se convencionou chamar de “contratualização de resultados” ou “parceirização por resultados”. Trata-se de modalidade de parceria não contratual [já que as partes possuem objetivos comuns, inexistindo contraposição de interesses] entre o poder público e instituições privadas sem fins lucrativos, que se diferencia consideravelmente do convênio, previsto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, a Lei de Licitações.

A referida lei, também chamada de Lei das Organizações Sociais, prevê a possibilidade de o Poder Executivo federal atribuir a determinadas entidades sem fins lucrativos – associações e fundações privadas – o título de organização social [OS], caso tais entidades atendam os requisitos legais e haja juízo favorável por parte do ente público. Tal título, uma vez reconhecido a uma entidade, lhe garante alguns benefícios e lhe dá acesso a certas oportunidades, sendo a mais relevante a de poder celebrar com a administração pública contratos de gestão para desenvolvimento de ações e projetos de interesse público.

Assim, por meio do contrato de gestão, entidades privadas ficam incumbidas de realizar ações de interesse público, as quais, em princípio, poderiam ser executadas pela própria administração pública [“poderiam”, e não “deveriam necessariamente”, uma vez que não se trata de serviços públicos privativos]. A forma de avaliar o desempenho de uma OS na condução de um contrato de gestão se dá por meio do controle de resultados, isto é, pelo acompanhamento das metas alcançadas pela entidade, considerando os indicadores de resultado estabelecidos no contrato de gestão. Em outras palavras: controle sistemático da performance da entidade, mediante a comparação daquilo que foi prometido com o que foi efetivamente entregue.

Superados alguns obstáculos iniciais, especialmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] 1.923/1998, sobre a qual se discorrerá adiante, a contratualização de resultados vem sendo adotada cada vez mais em todo o Brasil.¹ Hoje vários entes federativos assumem parcerias dessa natureza com o terceiro setor, por re-

1 Nota do editor: Essa questão também é abordada no artigo de Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

conhecerem nelas uma importante ferramenta de execução de políticas públicas com grande eficiência e presteza. Com efeito, a experiência tem demonstrado que muitas vezes a iniciativa privada, que não possui os mesmos entraves jurídicos e procedimentais da administração pública, consegue alcançar melhores e mais céleres resultados, o que beneficia toda a sociedade.

Há duas modalidades principais que estruturam esse sistema de contratualização: o modelo de OS, que, como visto, permite a celebração de contratos de gestão, e o modelo de organizações da sociedade civil de interesse público [Oscip], que admite a celebração de termos de parceria, também uma espécie de instrumento jurídico que formaliza uma parceria entre órgãos estatais e o terceiro setor. O primeiro deles, adotado com maior frequência, a exemplo do estado e município de São Paulo, estado e município do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Mato Grosso e Goiás, entre outros, erige-se sobre o modelo inaugurado pela lei federal acima referida, que teve suas normas replicadas, *mutatis mutandis*, nos âmbitos estadual e municipal. O segundo modelo, fundamentado no regime federal introduzido pela Lei 9.790/1999, obteve adesão um pouco menor, a exemplo do estado de Minas Gerais. Ambos os modelos compõem o primeiro marco legal do terceiro setor, sendo divisores de água no relacionamento entre sociedade civil e poder público e, conseqüentemente, na forma de se conduzirem políticas públicas nas áreas de saúde, cultura, desporto e lazer, ciência, tecnologia e meio ambiente.

Deixadas de lado algumas especificidades dos dois modelos² – as semelhanças são muito mais representativas que as diferenças –, ambos estão fundados sobre os mesmos princípios e sobre a mesma lógica: trazer eficiência e agilidade às políticas públicas mediante parcerias com o terceiro setor.

Não obstante a inventividade e os benefícios trazidos pela Lei das Organizações Sociais, ela foi alvo, na sua origem, da ADI 1.923/1998, movida pelo Partido dos Trabalhadores [PT] e pelo Partido Democrático Trabalhista [PDT]. Depois de quase 17 anos, o julgamento da ação findou-se no Supremo Tribunal Federal [STF] em

2 A diferença essencial entre a Lei de OS e a Lei de Oscip é que a primeira traz exigências relativas à forma de organização da entidade, como obrigatoriedade de um conselho de administração e de uma diretoria, o que não é repetido pela segunda. Além disso, a Lei Federal de OS, diferentemente da Lei de Oscip, além de determinar que haja participação de servidores no conselho de administração, permite que servidores do órgão estatal parceiro sejam provisoriamente transferidos para o quadro funcional da OS, para retornarem ao órgão de origem no encerramento do contrato de gestão.

16 de abril de 2015, tendo sido o resultado favorável ao modelo. A referida ADI foi julgada parcialmente procedente, no sentido de que, se fosse considerada isoladamente a Lei das Organizações Sociais, isto é, se fosse feita uma interpretação literal de seus dispositivos, sem levar em conta quaisquer outras normas ou princípios, ela provavelmente se chocaria com a Carta Capital. Mas a redação da lei admite que suas lacunas sejam preenchidas por princípios constitucionais, o que a torna, uma vez assumido esse método de interpretação da norma, plenamente compatível com a Constituição.

Duas mensagens principais sobressaem no acórdão, conforme voto condutor de autoria do ministro Ayres Brito. Os setores indicados na Lei das Organizações Sociais – ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde – não são monopólio do Estado, podendo ser exercidos concorrentemente por entes privados, de maneira complementar a ele. O Poder Legislativo, composto de agentes eleitos de forma democrática pelos cidadãos, tem plena liberdade para definir novos modelos de intervenção direta ou indireta em tais setores – como aconteceu com a criação do contrato de gestão, celebrado com entidades privadas – na busca daqueles mais eficazes para o alcance das metas coletivas. A segunda mensagem é que, embora não sejam aplicáveis às organizações sociais que estejam à frente de contratos de gestão as normas próprias da administração pública, como a obrigação de realizar licitação e concurso público, ainda assim os princípios (e não as normas objetivas) aplicáveis à administração devem ser sempre respeitados, em especial os princípios de impessoalidade, publicidade e eficiência, todos previstos no texto constitucional. Mas outros pontos também foram objetivamente tratados pelo acórdão, que afastou, com bastante propriedade, a alegação de inconstitucionalidade da norma. O resultado não poderia ter sido melhor, com o reconhecimento da absoluta legitimidade do modelo.

Apesar da longa tramitação da ADI 1.923/1998, que causou grande desconforto e insegurança ao terceiro setor, os anos seguintes ao da publicação da lei federal foram marcados pela promulgação de várias leis estaduais e municipais que criaram o título de organização social em seus respectivos âmbitos. Pode-se inclusive afirmar que foram essas leis, no final das contas, as grandes responsáveis pelo sucesso do modelo na prática, inclusive influenciando o julgamento da ADI no Supremo, que, 17 anos depois, encontrou uma série de casos bem-sucedidos de parceria entre a administração pública e organizações sociais municipais e estaduais.

Desafios atuais: de gestão e legislativos

Vencidas as dificuldades históricas do modelo de OS, é preciso mirar o futuro. Não basta o reconhecimento, pelo STF, de que o modelo é legítimo. Ele precisa ser plenamente eficiente, devendo, para tanto, ser constantemente aprimorado. E, para que isso tenha lugar, alguns desafios precisam ser enfrentados, seja na execução dos contratos de gestão, seja no aprimoramento das normas. A seguir são apresentados alguns deles.

Desafios de gestão

A parcerização por resultados inovou a forma de atuação do Estado como garantidor da execução das políticas públicas, inaugurando um novo modelo de gestão, com ares de definitivo. De fato, não parece fazer sentido, hoje, retroceder, negando tal evolução, mediante a aplicação de conceitos ou instrumentos de gestão inflexíveis e pouco dinâmicos que, infelizmente, ainda marcam a administração pública.

A adoção da parcerização por resultados junto a uma OS obriga o Estado a olhar para si e se reinventar. Compele-o a implantar novos instrumentos de gestão e re-discutir a responsabilidade de todos os agentes envolvidos, incluindo os órgãos de controle interno e externo. Assim, ele pode concentrar suas energias não mais na execução propriamente dita daquela ação pública, mas no acompanhamento e na avaliação dos contratos de gestão e dos indicadores pactuados, o que certamente traz maior profissionalismo, eficiência, controle e transparência na gestão da coisa pública. Tudo isso provoca, no mínimo, uma reanálise de todo o sistema, além de uma profunda reflexão acerca dos vários papéis do Estado.

Todavia, não há espaço para ilusões: o processo de transição do modelo anterior em que a própria administração pública geria todos os equipamentos nos setores de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico, cultura e ciência para a contratualização de resultados tende a ser intenso e laborioso.

O presente artigo tomará como referência a parceria celebrada em 2012 entre o município do Rio de Janeiro, por meio de sua Secretaria Municipal de Cultura, e o Instituto Odeon, OS qualificada naquele âmbito para a gestão do Museu de Arte do Rio [MAR]. Trata-se do primeiro contrato de gestão firmado pelo referido município

na área da cultura, o que proporcionou uma rica experiência a ambos os parceiros.

O propósito da parceria era a implantação de um museu público, dono de uma proposta inovadora que propiciasse novas experiências por meio da arte e que, ao mesmo tempo, se conectasse com a população carioca. Além disso, o equipamento tinha a importante incumbência de ser um dos primeiros símbolos da revitalização e democratização da Zona Portuária do Rio de Janeiro, região extremamente fustigada por anos de desamparo. A Secretaria Municipal de Cultura e o Instituto Odeon assumiram, em 2012, esse enorme desafio.

O contrato de gestão celebrado entre esses dois atores, com vigência inicial de 24 meses, mas que foi prorrogado para 60, totalizando cinco anos, estabelece não só a pactuação de metas de infraestrutura e gestão [atividade-meio], como também indicadores quantitativos e finalísticos, com o objetivo de mensurar resultados atinentes à atividade-fim do museu.

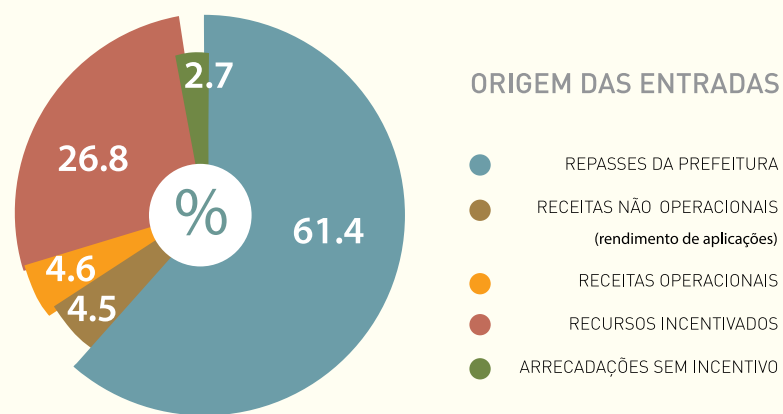
O Instituto Odeon, responsável direto pelo alcance desses resultados, fez uso de instrumentos de gestão mais flexíveis que os utilizados pelos entes públicos – o que é, como visto, um dos objetivos da parcerização por resultados –, incorporando práticas de gestão própria que propiciaram ganhos de produtividade nos serviços, como também maior satisfação do público final. Com efeito, no último relatório de gestão, referente ao 13º quadrimestre de vigência do contrato de gestão, 88% do público se declarou satisfeito com o serviço prestado.

Ainda, no que se refere aos ganhos de produtividade nos serviços, podemos dizer que esse instrumento de parcerização propiciou a ampliação de volume e a diversificação de receitas para o museu.

Partindo-se de indicadores contratuais que objetivam medir a capacidade de captação de recursos e relacionamento do museu, a saber: i) percentual de receita operacional [bilheteria, locação de espaços, cessão onerosa], comparado ao valor total repassado do contrato de gestão; ii) percentual de receitas de patrocínio, comparado ao valor total repassado do contrato de gestão;³ iii) número total de

³ Em 2015, a fórmula de cálculo dos indicadores de captação de recursos sofreu alteração. No modelo anterior, os índices de arrecadação de patrocínio e de receita operacional eram comparados à receita total, um valor variável, o que gerava um problema: quanto mais se arrecadava em patrocínio, mais difícil ficava para atingir a meta de receitas operacionais. Por isso, o denominador da fórmula foi modificado, por meio de termo aditivo: a “receita total” foi substituída pelo “valor do contrato de gestão”, que é fixo.

peças cadastradas no programa de amigos [MAR de Amigos], um programa de fomento direto às atividades do museu, percebe-se que, durante a execução dos três primeiros anos de contrato, segundo dados do último relatório de gestão (de 2015), 39% da receita total do museu advém de fontes alternativas aos repasses da prefeitura do Rio de Janeiro, como demonstra o gráfico a seguir:



Isso denota a capacidade nata de um equipamento cultural estruturado e gerido também para atrair investimentos, despertando o interesse inclusive da iniciativa privada. Nesse desafio de captação de recursos públicos e privados, a organização social gestora tem papel fundamental, devendo estabelecer práticas transparentes, públicas e impessoais, que transmitam segurança aos potenciais investidores.

Indicadores com enfoque em captação de recursos são comuns e importantes nos contratos de gestão do setor cultural. A organização se obriga a captar mais recursos no mercado a fim de ampliar a oferta de serviços à população e aumentar a capacidade de recebimento de público. Esses recursos podem ser captados por meio da bilheteria do equipamento (se houver), de projetos culturais com incentivos fiscais, de doações ou mesmo de contribuições de associados e empresas, entre outras fontes. Tais variações das fontes de receitas, não adstritas à receita advinda do contrato de gestão, garantem ao gestor da OS maior flexibilidade e capacidade de planejamento.

Essa possibilidade de captação de recursos é um dos diferenciais do modelo de con-

tratualização de parceria por organização social, especialmente se for considerada a área da cultura. Até a promulgação da Lei Municipal 5.026/2009 no Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Cultura concentrava todas as atividades executivas exclusivamente na administração direta, o que, naturalmente, limitava as possibilidades de agilidade e eficiência nos serviços. Ao estabelecer parceria com uma entidade privada, a quem é dado adotar práticas de gestão mais flexíveis, com menos limitações, amplia-se sobremaneira o potencial de captação de recursos externos, o que tende a beneficiar a todos.

Não podemos deixar de registrar, entretanto, que esse potencial de captação de recursos trazido pelo modelo OS esbarra na questão da vigência da parceria, característica do próprio modelo.⁴ O tempo máximo, previsto em lei, de vigência de um contrato de gestão é de cinco anos – prazo curto para pensar em uma estratégia de investimento a longo prazo, visando à sustentabilidade do projeto. A possibilidade de troca de parceiros na gestão de um equipamento nesse breve período de tempo traz insegurança a muitos investidores e dificulta à OS a proposição de um planejamento estratégico com ações de longo prazo que busque captar recursos de outras fontes, suficientes para que o equipamento dependa, cada vez menos, de recursos advindos diretamente do poder público.⁵

A experiência frente à gestão do MAR permite alcançar algumas conclusões, que merecem ser compartilhadas, visando tornar mais fluido o processo de contratação de uma OS. Afinal, uma entidade assim qualificada, ao assumir um contrato de gestão, enfrenta enormes desafios. Eles envolvem desde fatores organizacionais da própria entidade, que pode não estar realmente preparada para assumir aquele projeto, a fatores referentes à relação que será estabelecida com o parceiro público. Nesse sentido, apesar de a maioria dos estados brasileiros já possuir legislação que trata da parcerização, seja por OS, seja por Oscip, isso não é garantia de existir, naquela localidade, entidades verdadeiramente aptas a exercer uma exitosa parceria. E isso vale, inclusive, para o próprio órgão público parceiro. O que é perfeitamente natural, tendo em vista que esse modelo de gestão amadurece e vai sendo estruturado a partir das boas e das más experiências vivenciadas pelos parceiros.

⁴ Nota do editor: O artigo de Luciane Gorgulho exemplifica bem essa questão (p. 128).

⁵ Ainda na busca da sustentabilidade, ações com foco na captação de recursos contínuos e a formação de um “patrimônio perpétuo”, chamada de *endowment*, é uma temática que tem sido bastante discutida entre as entidades culturais, mas ainda incipiente no Brasil.

Desafios intrínsecos à organização social

Governança

A boa governança requer definições claras da responsabilidade de cada agente dentro de uma organização e o entendimento amplo da relação entre os associados e os efetivos encarregados de gerenciar recursos e entregar resultados.

Para melhor entender o conceito de governança aplicado ao terceiro setor, é necessário, primeiramente, compreendê-lo no âmbito público e privado. Além disso, é importante identificar em que pontos tais conceitos se tocam, apesar da realidade bastante distinta dos dois setores.

Para tanto, deve-se buscar as diferenças básicas entre as estruturas administrativas das entidades do setor público e do setor privado, bem como entre as estruturas de responsabilização que também atuam nesses setores.

O quadro a seguir retrata, didaticamente, os itens que envolvem o conceito de governança no primeiro, segundo e terceiro setores:

| GOVERNANÇA | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| ITEM | SETOR PÚBLICO | SETOR PRIVADO | TERCEIRO SETOR (OS) |
| Ambiente | Político: com foco em verificações, contabilidade e sistema de valores | Orientado a negócios | Foco no resultado e em verificações, contabilidade e sistema de valores |
| Objetivo | Assegurar a <i>accountability</i> | Ser competitivo e entregar bons resultados regularmente | Assegurar a <i>accountability</i> e a entrega de resultados regularmente |
| Valores | Enfatizam questões éticas e código de conduta | Competitividade para obtenção de lucro | Questões éticas e código de conduta com foco nos resultados |
| Entidade diretiva | Organizações operam sob diferentes estatutos e estruturas gerenciais | Conselho de administração | Conselho de administração |
| Mecanismos de controle | Vários <i>stakeholders</i> | Prestar contas aos sócios e clientes | Vários <i>stakeholders</i> |

A partir desse quadro, é possível constatar que a maior diferença entre a governança no setor público e privado é a sua finalidade: o objetivo do setor privado é a busca pelo resultado e o do setor público, a busca pela conformidade ou legalidade.

Como no terceiro setor as organizações se estruturam a partir de uma lógica privada, apesar de atuarem na esfera pública,⁶ a aplicação do conceito de governança torna-se ainda mais desafiadora. Isso porque uma organização do terceiro setor que recebe recursos públicos e atua para um fim público deve fazer uso de estruturas gerenciais dos dois setores, público e privado. Soma-se a esse desafio, ainda, o fato de, por ser um modelo de contratualização novo, que exige o amadurecimento dos agentes envolvidos, ainda imperarem na parcerização público-privada algumas incertezas, como a falta de regulamentação jurídica, o despreparo tanto do setor público quanto das entidades e a falta de definição clara dos papéis dos atores envolvidos.

Nesse contexto de incerteza, o termo governança torna-se indissolúvelmente unido a *accountability*,⁷ que é a responsabilidade de prestar contas, a qual conduz, necessariamente, à questão da transparência.

Transparência na aplicação do recurso público (prestação de contas)

Quando as pessoas são transparentes, essa qualidade logo se transmite à organização. A transparência gera confiança e, para organizações que atuam na esfera pública, se fazer confiável é essencial.

O pano de fundo para a análise da transparência nas parcerias do setor público com entidades privadas é a legislação que obriga a própria administração pública a ser transparente, a qual sofreu grande evolução nos últimos anos. Desde o lançamento do modelo de organizações sociais no âmbito federal, três leis mudaram a forma como o Estado lida com suas informações: a Lei Complementar 101/2000,⁸ conhe-

6 Nota do editor: Ver mais sobre esse tema no artigo de Pedro Paulo Gangemi (p. 114).

7 Nota do editor: O artigo de Claudinéli Ramos (p. 68) aborda mais amplamente esse tema.

8 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

cida como Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei Complementar 131/2009,⁹ a Lei da Transparência; e a mais recente, a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.¹⁰

De maneira geral, essas leis reforçam a premissa constitucional que estabelece que a prestação de contas é uma obrigação de qualquer órgão público, e mais, de qualquer entidade, mesmo privada, que receba recurso público. Em complemento, tais leis permitem que qualquer cidadão tenha acesso a informações atualizadas diretamente nos sites daqueles órgãos e entidades, permitindo a realização de controle também pela própria sociedade.

No ambiente interno da organização, o desafio está em tornar o princípio da transparência um valor para toda a entidade, como base para orientar todas as ações que norteiam a aplicação do recurso público executado. Dentro do contexto das OS, o regulamento de compras e contratações desponta como documento balizador dessas ações.

Uma OS, ao celebrar um contrato de gestão, tem como uma de suas primeiras obrigações a publicação de um regulamento ou manual de compras e contratações, sendo que na maioria das leis o prazo de publicação é de 90 dias. Nesse documento, devem estar previstas as diretrizes gerais que nortearão todos os processos de compras que a entidade realizará para a execução das atividades concernentes ao objeto contratualizado, além das diretrizes para contratação de serviços e de pessoal. Como o recurso recebido pela OS, via contrato de gestão, tem natureza de recurso público, um dos pilares desse documento deve ser a observância aos princípios da administração pública, quais sejam, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade, eficácia e eficiência.

Logo, uma OS deve sempre ter em mente que a utilização dos recursos recebidos deverá ser pautada por procedimentos prévios que respeitem esses princípios.

9 Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

10 Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Assim, o desafio da transparência de uma OS está em mostrar “o que faz” com os recursos recebidos e “como faz”, sempre tomando por base todos aqueles princípios.

Compreensão do “negócio”

Uma entidade do terceiro setor interessada em participar de uma chamada pública visando à celebração de contrato de gestão com a administração pública deverá comprovar sua experiência na área de atuação relacionada ao objeto do edital, bem como a experiência de seu corpo dirigente. Todavia, essa avaliação costuma ser *pro forma*, meramente documental, não havendo uma verificação real do histórico da instituição.

Essa constatação é preocupante. Afinal, muitas entidades foram constituídas no Brasil para a realização de pequenos projetos ou, em alguns casos, com o simples propósito de dar apoio a órgãos públicos. Assim, apesar de atenderem aos requisitos formais das chamadas públicas, algumas não possuem, na prática, experiências concretas atinentes aos objetivos expressos nos respectivos editais.

Com efeito, em vez da participação de entidades com bastante experiência e profissionalismo para bem atender aquela demanda pública, o que é o objetivo primeiro de tais chamadas, observa-se a ocorrência de fenômeno inverso: a partir do chamamento do Estado para as organizações qualificadas assumirem grandes projetos é que elas iniciam o processo de profissionalização.

É comum, no âmbito do município do Rio de Janeiro, por exemplo, onde a lei de OS é de 2009, o poder público se deparar com candidatos que se habilitam a celebrar parcerias, mas que não conhecem o “negócio” para o qual estão se habilitando. Isso ocasiona grandes dificuldades de execução [e muitas vezes de relacionamento com o órgão parceiro] já no início do contrato. O problema é que muitas vezes o poder público conta com quórum reduzido de entidades realmente aptas à execução do objeto da parceria, não sendo rara a total inexistência de candidatos com experiência em algumas áreas.

Logo, muitas organizações sociais têm se arriscado a assumir a execução de grandes projetos sem, contudo, dominar ou ao menos compreender o “negócio” que está sendo proposto.

Desafios externos à organização social

Além dos desafios de gestão intrínsecos a uma organização, listados anteriormente, a celebração de um contrato de gestão apresenta desafios externos, ou seja, fora do ambiente institucional da entidade.

Alinhamento com o parceiro público

Os instrumentos de contratualização de resultados, quais sejam, contrato de gestão e termo de parceria, são, nas palavras de Gustavo Justino de Oliveira [2008, p. 238]:

[...] um recurso de índole consensual a ser aplicado no campo das relações administrativas, vocacionado a incrementar o desempenho dos órgãos e entidades a partir de uma visão que a eles confira maior autonomia de gestão, instituindo na Administração Pública a habitualidade de prévia programação de suas atividades, com a estipulação de mecanismos de controle dos resultados eventualmente aferidos.

De fato, na contratualização de resultados os partícipes têm interesses convergentes e comuns, ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos e nos contratos de prestação de serviços, em que os interesses são divergentes. Daí a necessidade de alinhamento entre os parceiros, com vistas a bem elencar os interesses comuns e estabelecer as formas de alcançá-los e mensurá-los.

O instrumento de contrato de gestão prevê as responsabilidades e obrigações da organização social na execução e operacionalização do objeto contratado, cabendo ao programa de trabalho, anexo ao contrato, apontar os indicadores que serão utilizados e as metas que deverão ser alcançadas. Logo, o contrato é o instrumento que orienta a atuação da organização e define os papéis dos parceiros. Ocorre que, na prática, a relação de parceria envolve outras questões, que extravasam aquelas previamente definidas no contrato de gestão. Muitas vezes, é durante a execução do contrato que são identificados fatores que impactam diretamente no alcance do resultado pretendido, levando os parceiros a renegociarem as obrigações inicialmente pactuadas.

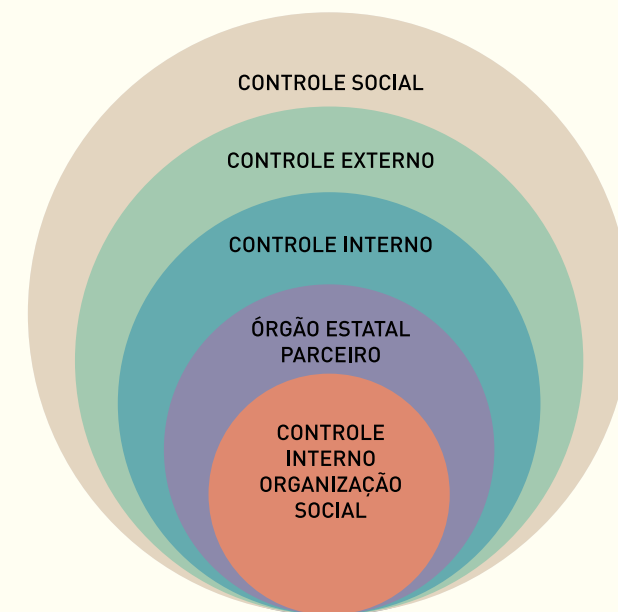
O ideal é que o parceiro poder público, além de saber claramente os resultados que deseja alcançar, entenda que seu papel é, além de avaliador da execução do contrato, também de supervisor da parceria. É preciso que o poder público esteja

preparado para assumir esse papel, identificando inibidores e promotores de resultados que permitam mudanças de ações para alcançar resultados mais efetivos. Para tanto, ele tem que estar alinhado à OS parceira.

Por outro lado, a organização social parceira também precisa estar atenta às suas atribuições, colocando-se como responsável direta pela execução do serviço, mas ao mesmo tempo não permitindo uma ingerência excessiva do Estado na governança da instituição. A delimitação da zona de atuação e da área de convergência das partes envolvidas no modelo de contrato de gestão é uma tarefa difícil e a postura de cada agente é que permitirá a estruturação de uma relação saudável e eficiente de parceria.

Fiscalização dos órgãos de controle

O sistema de controle do modelo de contratualização com organizações sociais é formado pela execução, de forma integrada, de uma série de funções exercidas por diferentes organizações, que têm o objetivo comum de garantir a boa aplicação dos recursos públicos e a adequada prestação de serviços para a sociedade, como demonstra o quadro a seguir [ALVIM et al, 2013, p. 7].



Existem várias instâncias de controle que fazem parte do processo de monitoramento e fiscalização de um contrato de gestão. A organização social pode ser entendida como uma instância primária, executora direta do contrato e responsável pela aplicação do recurso público.

Na perspectiva do controle dos recursos e resultados da parceria, a OS tem como primeiro desafio estabelecer processos capazes de garantir a boa aplicação dos recursos, o cumprimento das metas e a pronta prestação de contas aos órgãos competentes. É o foco no controle interno: procedimento autônomo da organização, executado para melhoria da aplicação dos recursos, em conformidade com a legislação que regula as parcerias do poder público.

Além desse foco de atuação, a OS é responsável, como visto, por prestar contas regularmente ao órgão estatal parceiro, sujeitando-se ao controle de conformidade exercido pelas instâncias de auditoria, a saber: auditoria interna, no âmbito da administração direta, e auditoria externa, exercida pelos tribunais de contas e outros órgãos de controle. Tanto o órgão parceiro como as instâncias de auditoria devem acompanhar o contrato, fiscalizando a aplicação do recurso público pela OS, cada um nos limites de suas competências.

A atuação dessas instâncias deve ocorrer de forma coordenada, equilibrando o controle com foco nos resultados e o controle dos meios, mas sempre buscando preservar a autonomia administrativa da OS, sem interferir em sua flexibilidade para a gestão dos recursos repassados.

Um ponto sensível dessa atuação dos órgãos de controle é quanto ao entendimento da finalidade de aplicação do recurso público. Corre-se o risco de o exercício do controle desses órgãos ir além da verificação do resultado e observância aos princípios da administração pública, confundindo-se com o próprio poder de tomada de decisão que a OS, como gestora e responsável direta pela execução do contrato de gestão, deveria exercer.

Nesse sentido, as OS devem estar atentas à ação dos órgãos de controle. Existe uma tendência de o agente fiscalizador impor sua própria lógica de controle, de acordo com sua percepção sobre o formato de trabalho mais adequado, estando a entidade sujeita à aplicação de sanções ou recomendações corretivas que não vão ao encontro do propósito do modelo de contratualização por resultados. Isso tende a enfraquecê-lo no longo prazo.

b) Desafios legislativos: a efetiva concretização de um sistema

Como visto, o modelo de OS popularizou-se, tendo sido abarcado por inúmeras leis de distintas localidades, o que parece estar plenamente sintonizado com os objetivos da Lei 9.637/1998. Afinal, apesar de ela inaugurar o título em âmbito federal, reconhece, senão verdadeiramente recomenda, sua adoção por outros entes, como se conclui com a leitura do art. 15:

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta lei e a legislação específica de âmbito federal.

Dessa forma, a lei não só indica a possibilidade de outros entes criarem título homônimo, como estende às entidades qualificadas em outros âmbitos alguns dos efeitos do título federal. Para tanto, as respectivas legislações devem “devolver” a reciprocidade de tratamento e, ainda, não apresentar preceitos contraditórios que provoquem incompatibilidades com a lei federal. É possível sustentar, portanto, que a Lei 9.637/1998 inaugurou um “sistema nacional de organizações sociais”, regido por premissas comuns,¹¹ isto é, um sistema de vasos comunicantes com o propósito de unificar, em todo o território nacional, aquele inovador modelo de parceria entre a administração pública e o terceiro setor.

Contudo, apesar de as várias leis municipais, estaduais e a federal adotarem um mesmo nome, “organização social”, o que sugere um tratamento homogêneo desse título, não é isso que acontece na realidade. Embora os princípios e a razão de ser

¹¹ Premissas que poderiam ser assim esquematizadas, em uma relação com finalidades estritamente didáticas: (i) concessão do título pelo Poder Executivo (federal, estadual e municipal) que gere a pasta (cultura, saúde, esporte etc.) relacionada às finalidades da entidade interessada; (ii) possibilidade de celebração de contratos de gestão visando a que ações, projetos ou mesmo a gestão de políticas e equipamentos públicos sejam assumidos por entidades privadas, (iii) alcance de melhores resultados na condução de projetos de interesse público, em razão da relativa flexibilidade na condução de contratações por parte de entidades privadas, quando comparado às “amarras” da administração pública; (iv) possibilidade de repassar a entidades portadoras do título bens públicos para uso em ações de interesse público; (v) desnecessidade de licitação para escolha da entidade responsável pela condução de um contrato de gestão; e (vi) estrutura institucional da entidade composta, no mínimo, de um órgão deliberativo superior (conselho de administração) e de um órgão executivo (diretoria-executiva), tendo aquelas atribuições específicas indicadas na legislação e composição heterogênea (todas as leis indicam a forma de composição dos conselhos de administração, propondo categorias diversas de membros).

do título de OS sejam os mesmos em todos esses âmbitos, os aspectos operacionais de cada lei são, muitas vezes, divergentes. E isso leva, contraditoriamente, à dificuldade de cumulação de mais de um título de OS por uma mesma entidade, o que tende a ser prejudicial ao modelo, já que limita a quantidade de entidades aptas a participar de uma chamada pública visando à celebração de um contrato de gestão.

Não houve, por assim dizer, uma “parametrização” na elaboração das várias leis brasileiras de OS, o que, à primeira vista, poderia gerar o nefasto (e injustificado) efeito de restringir aos seus territórios de origem a atuação de cada OS. Isso é prejudicial na medida em que, sempre na busca da máxima eficiência, observa-se uma tendência de a administração pública celebrar contratos de gestão com entidades provenientes de outros territórios regidos por leis específicas de OS, iniciativa que deve ser festejada por estar em perfeita sintonia com os preceitos erigidos no acórdão da ADI anteriormente referida, que apregoa a observância, nos processos de escolha da entidade parceira apta a celebrar um contrato de gestão, os princípios de eficiência, impessoalidade e publicidade. Em outros termos, quanto mais entidades aptas a participar de um certame, melhor, mesmo que provenientes de outras regiões do país.

Ocorre que, na prática, caso as duas leis de OS, a da sede da entidade e a da sede do ente público que pretende celebrar contrato de gestão, sejam inconciliáveis, outra alternativa não caberá à OS senão desistir de um dos títulos, por mais absurdo que pareça.

Mas a incompatibilidade entre as leis de OS de diferentes entes federativos não costuma ser absoluta. Ao contrário, em muitos casos as diferenças são mesmo irrelevantes. Em geral, é na composição do conselho de administração, órgão deliberativo soberano das entidades, que reside a principal contradição entre as leis.

De fato, a lei federal de OS exige uma específica composição do conselho, que inclusive parece inapropriada quando contrastada com o atual ordenamento do terceiro setor, que passou por inúmeras evoluções especialmente ao longo dos últimos anos. Eis a composição exigida pela lei federal:

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I – ser composto por:

a) 20 a 40% [vinte a quarenta por cento] de membros natos representantes do

Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;

b) 20 a 30% [vinte a trinta por cento] de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;

c) até 10% [dez por cento], no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

d) 10 a 30% [dez a trinta por cento] de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

e) até 10% [dez por cento] de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

[...]

III – os representantes de entidades previstos nas alíneas “a” e “b” do inciso I devem corresponder a mais de 50% [cinquenta por cento] do Conselho.

Fizeram bem algumas leis de OS, a exemplo da Lei Municipal 5.026/2009, do Rio de Janeiro, e da Lei Complementar 846/1998, do estado de São Paulo, ao eliminar da composição obrigatória do conselho de administração a categoria “membros natos representantes do poder público”. Em ambos os casos, assim deverá ser composto o conselho de administração:

- até 55% de membros eleitos dentre os membros ou os associados
- 35% eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral
- 10% eleitos pelos empregados da entidade

Mas não é somente aí que residem as diferenças entre as várias leis de OS no Brasil. A própria lei municipal do Rio de Janeiro, por exemplo, criou uma restrição que não foi acompanhada por outras normas. Em geral, as leis não permitem que sejam membros do conselho de administração de uma OS parentes de agentes políticos que atuem no mesmo âmbito daquelas leis.¹² A referida lei municipal, contudo, inovou ao proibir, além da categoria acima referida, que “servidor público detentor de cargo comissionado ou função gratificada” [art. 3º, II, “b”] integre o conselho de uma OS municipal.

¹² Assim está prevista a referida restrição no âmbito da Lei Estadual 5.498/2009 do Rio de Janeiro, por exemplo:

“Art. 5º [...]

III – os membros do Conselho não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, de Senadores, Deputados Federais, de Deputados Estaduais e de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado”.

Tais disparidades tendem a dificultar que uma entidade possua mais de um título de OS, referente a dois entes federativos de interesse. Mas isso não foi ignorado por algumas normas. Há casos em que o Executivo e o Legislativo buscaram a plena conciliação entre títulos advindos de entes distintos. Os casos mais emblemáticos são dois: a legislação municipal do Rio de Janeiro, exclusivamente em relação à lei estadual do Rio de Janeiro, e a lei estadual de Goiás, relativamente a títulos provenientes da União e de outros estados.

A Lei Municipal 5.026/2009 do Rio de Janeiro choca-se, em princípio, com a Lei Estadual 5.498/2009 do Rio de Janeiro, tanto na forma de composição do conselho de administração, uma vez que a lei estadual exige a participação de representantes do poder público indicados pelo governador, o que não é repetido na lei municipal, quanto na qualidade dos membros participantes, já que a lei municipal proíbe a participação, no conselho de administração, de servidor público detentor de cargo comissionado ou função gratificada, o que poderia limitar enormemente a forma de indicação de representantes do poder público pelo governador, prevista na lei estadual. Tais matérias estão assim tratadas em cada lei:

Lei Municipal 5.026/2009

Art. 3º O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos do respectivo Estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I – ser composto por:

a) até cinquenta e cinco por cento no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

b) trinta e cinco por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;

c) dez por cento de membros eleitos pelos empregados da entidade;

II – os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho terão mandato de quatro anos, admitida uma recondução, e não poderão ser:

a) cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Subsecretários Municipais e Vereadores; e

b) servidor público detentor de cargo comissionado ou função gratificada;

Lei Estadual 5.498/2009

Art. 5º O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I – ser composto por:

a) 40% [quarenta por cento] de membros representantes do Poder Público, indicados pelo Governador;

b) 50% [cinquenta por cento] de membros da sociedade civil, de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, na forma prevista no estatuto da entidade;

c) 10% [dez por cento] de membros indicados pelos empregados da entidade e/ou servidores colocados à disposição, dentre estes, na proporção de 50% [cinquenta por cento], na forma prevista no estatuto da entidade.

II – mandato de 4 [quatro] anos para seus membros, admitida a recondução, sendo que o primeiro mandato de metade dos membros deve ser de 02 [dois] anos, bem como a renovação das representações deve ser paritária e proporcional;

III – os membros do Conselho não poderão ser parentes consanguíneos ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, de Senadores, Deputados Federais, de Deputados Estaduais e de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

Reconhecendo a existência, totalmente injustificada, de incompatibilidades entre as duas leis, o executivo municipal buscou criar formas de permitir a conciliação dos dois títulos. Assim, para possibilitar que uma entidade credenciada no âmbito estadual também pudesse ser no municipal, em 2013 foi alterado o Decreto Municipal 30.780/2009, que regulamenta a lei municipal de OS do Rio de Janeiro. Com efeito, o Decreto 38.300/2013 introduziu no artigo 1º daquele decreto o seguinte parágrafo:

Art. 1º [...]

[...]

§ 6º Na composição do Conselho de Administração, nada obsta que, dentro da margem de composição prevista no inciso I, alínea “a”, do art. 3º da lei municipal nº 5.026, de 19 de maio de 2009, haja representantes do Poder Público, desde que observadas as vedações previstas no inciso II, alíneas “a” e “b”, do mesmo preceito legal.

Isso demonstra claramente a intenção e o esforço do Executivo municipal de tornar compatíveis a lei municipal do Rio de Janeiro e a lei estadual. Ou seja, qualquer OS municipal poderá obter o título de OS estadual se previr em seu estatuto a seguinte composição para o conselho de administração (exemplo ilustrativo):

- 40% indicados pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro
- 15% eleitos dentre os associados, que sejam pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral
- 35% eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral
- 10% indicados pelos empregados da entidade e/ou servidores colocados à disposição, na proporção de 50%

Percebe-se que, no exemplo citado, todas as categorias de membros do conselho de administração previstas em ambas as leis e os respectivos percentuais de composição foram perfeitamente atendidos, inclusive aquela indicada no art. 5º, I, “b” da lei estadual [50% de membros da sociedade civil, de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral, na forma prevista no estatuto da entidade].

Há, porém, um detalhe. O § 6º do art. 1º do Decreto Municipal 30.780/2009 prevê uma condição para que a alternativa ali indicada seja viável: os servidores indicados pelo governador não poderão ser servidores públicos detentores de cargo comissionado ou função gratificada. Assim, o governador só poderia indicar, nesse caso, servidores de carreira e que não tivessem função gratificada, a exemplo de professores da rede pública, policiais, bombeiros, entre outros servidores efetivos.

Mas o Executivo municipal do Rio de Janeiro foi além e permitiu uma segunda alternativa para garantir a compatibilidade entre os títulos municipal e estadual. Ela está transcrita nos seguintes parágrafos que também foram incluídos em 2013 no artigo inaugural do decreto que regulamenta o título municipal:

Art. 1º [...] [...]

§ 4º A entidade poderá constituir Conselho de Administração Específico, ainda que com composição e competência distintas de outros que possua, para exercer as atribuições referentes aos contratos de gestão celebrados no âmbito do Município do Rio de Janeiro.

§ 5º O Conselho de Administração Específico deverá observar as disposições da Lei nº 5.026, de 19 de maio de 2009 e do presente Decreto, principalmente no que tange à composição e competências, conforme previsto nos arts. 3º e 4º da lei municipal nº 5.026, de 19 de maio de 2009.

Assim, além da primeira alternativa de composição harmônica das leis municipal e estadual, essa segunda hipótese admite a constituição de um conselho de administração específico para lidar exclusivamente com os contratos de gestão celebrados no âmbito do município do Rio de Janeiro. E, conforme o parágrafo 5º acima, as regras relacionadas à composição do conselho de administração previstas na lei municipal se aplicariam exclusivamente a tal conselho de administração específico, inclusive a que limita a servidores de carreira a ocupação de cadeiras no conselho. Em outras palavras, na eventualidade de não ser possível ao governador indicar exclusivamente servidores de carreira para comporem o conselho de administração de uma OS estadual que também possuísse o título municipal, uma das possíveis soluções seria constituir um conselho específico para lidar com os contratos de gestão firmados com o município, mantendo o conselho de administração “geral” (ou não específico) seguindo estritamente as orientações da lei estadual.

Já o modelo de Goiás optou por alternativa bem menos intrincada. Também em 2013 foi introduzida na Lei Estadual 15.503/2005 solução absolutamente simples e totalmente coerente com a premissa de que existe, de fato, um sistema nacional de organizações sociais, conforme se atesta com a leitura do artigo 2º, parágrafo 2º:

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no art. 1º desta Lei habilitem-se à qualificação como organização social:

[...]

§ 2º Ficam dispensadas do cumprimento do disposto nas alíneas “a”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” do inciso II do art. 2º e nos arts. 3º a 5º desta Lei, para fins de qualificação como organização social no Estado de Goiás, as pessoas jurídicas de direito privado como tais já qualificadas perante a União, os demais Estados e o Distrito Federal, de reconhecida experiência, especialmente técnica, nas áreas de suas atuações, cuja qualificação dar-se-á igualmente por decreto do Chefe do Executivo.

Assim, para o estado de Goiás, qualquer entidade brasileira que tenha recebido o título de organização social da União ou de qualquer outro estado¹³ já é considerada apta a participar das convocações públicas para celebração de contrato de gestão naquele âmbito. Isso sem dúvida amplia consideravelmente as chances de haver número superior de entidades participantes, aumentando igualmente o nível dos interessados. E tudo isso está em pleno diapásio com a busca pela máxima eficiência que deve nortear qualquer ente da administração pública, como bem reforçado

13 A lei de Goiás não reconhece para esses fins, contudo, qualificações expedidas pelos municípios.

no acórdão da ADI 1.923/1998.

Tal interpretação parece, de fato, ser a que melhor atende ao interesse público, por permitir a determinado ente da federação o acesso a uma gama de novas entidades naturais de outros municípios ou estados, ampliando, assim, a competitividade em uma chamada pública, o que tende a levar a melhores condições de contratação e alcance de melhores resultados, como é normal em qualquer situação concorrencial. O exemplo precisa ser seguido pelas demais instâncias, com a criação de ferramentas que simplifiquem a participação de outras organizações sociais provenientes de outras localidades.

Conclusões

A Lei das Organizações Sociais foi criada em 1998, propondo um novo e sofisticado modelo de realização de programas de interesse público por meio de parcerias entre o poder público e o terceiro setor. Ela foi objeto, no entanto, de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que questionava vários pontos da norma, como, por exemplo, o de que os serviços geridos por meio de tais parcerias eram monopólio do Estado, não podendo ser “terceirizados”.

Dezessete anos depois, a ADI foi julgada pelo STF em favor do modelo, que entendeu que os setores indicados na lei não são exclusividade do Estado, que poderia criar formas mais eficazes de executar programas de interesse público, inclusive por meio de contratos de gestão com entidades do terceiro setor. Aliás, todos os pontos indicados na ADI foram objetivamente contestados pelo voto condutor do acórdão, de modo que hoje não restam dúvidas acerca da legitimidade do modelo.

Além de legítimo, ele é comprovadamente eficiente. Apesar da tramitação da ADI, vários municípios e estados criaram suas próprias “leis de OS”, formalizando, ao longo de vários anos, parcerias dessa natureza com diversas entidades. Os resultados colhidos de tais parcerias são os melhores possíveis, demonstrando o acerto na escolha desse tipo de relacionamento entre a o poder público e a iniciativa privada.

Mas as boas parcerias que se formaram a partir da criação do modelo não significam, contudo, que o processo de parcerização seja simples. Ao contrário, há inúmeros desafios que devem ser enfrentados, tanto pelas entidades privadas in-

teressadas em gerir equipamentos e programas públicos quanto pelos próprios órgãos públicos.

Tais desafios, trazidos aqui neste texto, podem ser entendidos como premissas para uma boa gestão de qualquer instituição. A celebração de um instrumento de parceria apenas torna mais aparentes esses desafios, fazendo com que a entidade tenha que se voltar para si todo o tempo, já que o monitoramento e a avaliação da entidade parceira são um dos pilares para o modelo de parcerização. Para o órgão estatal parceiro, o desafio está em se apoderar do modelo, criando estruturas internas e instrumentos de gestão que o auxiliem no monitoramento da parceira, além de atuar na quebra de paradigmas junto aos agentes envolvidos no processo, muitas vezes ainda presos a conceitos de uma forma de gestão pública burocrática.

A necessidade de encarar esses desafios, tanto para a OS como para o órgão estatal parceiro, faz parte do processo de aprimoramento do modelo, mas deve ser encarada, para que o modelo de parcerização de resultados tenha um ambiente propício para mostrar de fato sua efetividade.

Por fim, observa-se que também as leis municipais e estaduais que regulam a qualificação de organização social merecem aprimoramento. Por exemplo, as leis municipais e estaduais apresentam contradições entre si, impedindo ou dificultando que entidades de outras regiões possam se credenciar em mais de um âmbito. Isso, em último plano, faz com que um pequeno número de entidades possa participar de cada chamada pública, o que acaba por destoar da orientação do STF, que preza pela máxima impessoalidade e eficiência na escolha das entidades parceiras.

Alguns entes criaram soluções que admitem a participação, em suas chamadas públicas, de entidades credenciadas em outros âmbitos. Outros municípios e estados deveriam seguir o exemplo, permitindo a construção de um verdadeiro e conciso “sistema” de organizações sociais. Isso aumentará a competitividade [haverá mais entidades aptas a participar de cada concorrência], beneficiando, assim, toda a sociedade.

Gestão, avanços e desconfortos após uma década da implantação do sistema de organizações sociais em São Paulo

Clodoaldo Medina

O início do modelo em São Paulo

Colaboração, ajuda, parceria e solidariedade. Busca por uma gestão profissional, que gerasse economicidade, longe das amarras cruéis e burocráticas de um estado que quase nunca conseguiu agilidade e reflexão para lidar com os problemas da sociedade em seu cotidiano. Um pedido de socorro à sociedade civil organizada. Essas foram as premissas que nortearam o envolvimento das diversas organizações da sociedade civil com os governos na condução de alguns de seus projetos.

Hoje em dia, passados mais de dez anos da implantação das organizações sociais [OS] de cultura no âmbito do governo do estado de São Paulo, vale a pena refletirmos um pouco sobre como esse relacionamento evoluiu.

A busca por organizações sociais parceiras teve início na área da saúde e, em seguida, somente seis anos após a aprovação da lei, em novembro de 2004¹, também na área da cultura,² dentro do escopo do governo do estado de São Paulo. A escolha dessas instituições de saúde parceiras por parte do governo foi bastante facilitada pelo universo de bons hospitais e centros hospitalares particulares com serviços relevantes prestados, de boa qualidade e reconhecidos pela opinião pública. Já essas escolhas na área da cultura, na fase de implantação, se revelaram mais intrincadas.

A própria inclusão da área cultural na Lei Complementar Estadual nº 846, de 4 de junho de 1998, fez-se no último minuto sob o forte argumento da economicidade, já que o estado precisava concentrar seu orçamento em áreas sociais e prioritárias, conclamando a sociedade civil a parcerias na área da cultura.

Poucas instituições particulares de cultura disponibilizaram-se à época para essas parcerias e as que foram abordadas, quer por desconhecimento, quer por cautela, optaram por não aceitar o apelo do governo para a gestão de seus projetos e equipamentos. Já na ocasião o governo do estado de São Paulo apresentava – dentro do universo brasileiro – um número expressivo de museus, teatros, orquestras, escolas

1 Ver <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacaoes-sociais-decultura/os-qualificadas/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

2 A Lei Complementar nº 1.243, de 30/5/2014, incluiu no artigo 1º da LC 846/98, além da saúde e da cultura, a possibilidade de publicização de atividades na área de esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento.

de música, centros de cultura, entre outros. A solução foi improvisar e buscar nos próprios projetos do estado, junto a seus gestores públicos e associações de amigos, uma solução que trouxesse a tão esperada agilidade de gestão. Associações de amigos dos equipamentos, de pais e mestres, de funcionários, buscaram se credenciar como organizações sociais para firmar os contratos de parceria e administrar, ainda que com dificuldades e ressalvas, o que já faziam como agentes públicos.

Essa foi a gênese do modelo OS na área da cultura do estado de São Paulo, que hoje em dia é bastante criticada. Questiona-se a falta de transparência nesse período, ainda que os processos convocatórios tenham sido todos corretamente publicados, mas se critica principalmente a falta de outras instituições disputando essas indicações.³ Com o passar do tempo, alguns processos convocatórios foram reabertos para abrigar um mercado maior de instituições culturais particulares interessadas em firmar as parcerias.

O amadurecimento do modelo

Há que se ressaltar, não obstante a crítica quanto à escolha quase caseira da ocasião, que muitas dessas instituições sobreviveram de forma bastante profissional aos primeiros anos como instituições privadas, como organizações sociais, mantendo suas programações, seus projetos vivos, conseguindo ampliar o público e a qualidade artística e permanecendo até os dias atuais na gestão dos equipamentos culturais que se comprometeram a gerir. Ainda que lidando com mecanismos de gestão para os quais a maioria de seus profissionais não estava até então capacitada, as equipes mostravam que detinham o conhecimento artístico dos projetos que administravam e puderam, cirurgicamente nos primeiros anos, focar nos principais problemas e alavancar resultados que podemos considerar expressivos.

A implantação das organizações sociais em São Paulo, em seu início, era um projeto de governo. Havia um grupo de trabalho organizado no âmbito da Secretaria Municipal da Casa Civil, especialmente designado para acompanhar o processo de implantação – que o fez com muitos méritos. Foi um início, ainda que por vezes açodado e improvisado na organização e na criação de mecanismos de controle e

³ Nota do Editor: Aspecto também pontuado nos artigos de Claudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos (p. 56) e de Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

relacionamento, bastante alentador como ferramenta para manter vivo e pujante o trabalho que havia sido feito até então. Havia um aprendizado mútuo, as equipes eram formadas e aperfeiçoadas no âmbito das OS e também no âmbito da Secretaria de Estado da Cultura e até no Palácio do Governo. Havia um espírito de verdadeira parceria em que todos, governo e organizações, buscavam acertar, buscavam soluções em conjunto, por vezes postergando, de comum acordo, decisões que pudessem ser mais polêmicas.

As equipes das organizações souberam se adaptar e buscar mão de obra e conhecimentos específicos que lhes faltavam. Raros casos de diminuição de oferta de bens culturais à população – e mesmo de má gestão, falta de transparência ou queda de qualidade – foram detectados. Foram anos de aprendizado por parte dos gestores, mas também importantes para a consolidação do próprio sistema de OS junto ao governo do estado de São Paulo, pois a população pôde perceber rapidamente diferenças importantes na qualidade artística dos projetos apresentados. As programações, em geral, se mantiveram,⁴ muitas se ampliaram, e houve uma manutenção e melhoria da qualidade artística apresentada, conforme se observa na evolução dos relatórios de gestão dos diferentes equipamentos sob gestão desse modelo.⁵

Uma reflexão importante seria imaginarmos se o início de todo o processo tivesse sido diferente, se houvesse uma quantidade de instituições particulares no mercado à disposição para assumir os projetos e se os tivessem, de fato, assumido. Com gestores, ainda que hábeis administradores, sem quaisquer relações com a história e a cultura de seus projetos. Imagino que o resultado artístico teria sido bastante questionável. O bom resultado artístico é, naturalmente, o cerne de qualquer programação, de qualquer projeto cultural.

Com o passar do tempo, muitas mudanças ocorreram no país, principalmente na área cultural, e o ano de 2006 foi ficando como uma longínqua referência. Hoje temos uma situação diferente no relacionamento entre governo do estado e as Organizações Sociais de cultura, com avanços e alguns desconfortos.

⁴ Ver *Boletim UM*: 10 anos de parceria com OSs de Cultura – 2004 a 2014. Unidade de Monitoramento. Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. São Paulo, mar. 2016, n. 2. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2016.03-Boletim-UM-n.-2-RY.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

⁵ Nota do editor: Ver artigos de Claudinéli Ramos (p. 68), Claudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos (p. 56) e Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

Um avanço importante foi que a Secretaria de Estado da Cultura buscou profissionalizar seus quadros para fazer frente ao grande número de organizações culturais e contratos a administrar. No ano de 2016, de acordo com o Portal da Transparência da Secretaria de Estado da Cultura, tínhamos cerca de 20 organizações sociais com contratos de gestão vigentes. O que se nota claramente é que existe maior profissionalismo no acompanhamento dos contratos, melhores mecanismos de controle e maior transparência nos números apresentados. Muitos avanços foram, inclusive, frutos de recomendações do Tribunal de Contas do Estado e de Termos de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público, a fim de formalizar a relação com mais de 4.500 colaboradores em 2004 que tiveram sua situação jurídica regularizada.⁶

O Portal da Transparência, no site da Secretaria de Estado da Cultura, iniciativa gerenciada pela Unidade de Monitoramento da pasta,⁷ é um excelente exemplo que deve ser elogiado e seguido. Nele, podemos acessar todos os principais dados da secretaria e contratos de gestão firmados por organizações com o governo e suas prestações de contas e avaliações.⁸

Seguramente, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, de 2014, contribuiu em muito para que todos dessem importância à valorização principalmente do público que estava sendo atendido ou favorecido pelos diversos projetos. A eficácia das gestões passou a ser pontuada pela satisfação e pelo efetivo envolvimento do público – ou dos públicos que foram se ampliando⁹ – na atuação da organização e no que ela oferecia.

A transparência sempre foi um dos principais focos das organizações sociais. Sabe-se que a sobrevivência do modelo depende de como a sociedade o vê. A longevidade do modelo está intrinsecamente ligada à transparência de sua gestão. A Secretaria de Estado da Cultura, portanto, desenvolveu um importante trabalho no sentido de dar maior transparência às OS.

Há que se notar que o espírito de cooperação que se via no ano de 2006 deu lugar a um trabalho muito maior de acompanhamento, a uma cobrança por metas numé-

ricas, muitas vezes conduzida com a frieza dos índices. As organizações, apesar dos resultados positivos que têm trazido e das avaliações quase unânimes de melhoria dos indicadores, têm vivido, por parte dos legisladores, ingerências no sentido de trazer-lhes um peso burocrático que preocupa. A cada ano, novos mecanismos de controle são adotados, tornando a parte burocrática do relacionamento um ponto de grande demanda. Certamente esse é um ponto a ser melhorado nas relações entre governo e OS.

A construção de um melhor entendimento do modelo OS em várias instâncias dentro do governo é uma atitude que se vê claramente na Secretaria de Estado da Cultura. É louvável e, acima de tudo, necessária, principalmente em áreas como planejamento, fazenda e auditorias diversas. Nesse sentido, os mecanismos de controle implantados são, naturalmente, bem-vindos e necessários. No entanto, quando utilizados por si mesmos, como um valor em si, acabam não tendo qualquer validade ou importância. Um número sempre crescente de público é, naturalmente, um dado relevante a ser perseguido, mas a qualidade dos espetáculos e das exposições apresentadas é mais importante. Trata-se de uma discussão muito difícil de ser implantada.

Criar índices e controlar resultados é uma forma de assegurar uma parceria de qualidade, mas a vitalidade artística dos projetos é o que, de fato, garantirá o melhor êxito. A sociedade não tem a percepção de uma organização social em si, mas sim do produto cultural que ela gerencia. Já o governo, em suas diversas esferas, acaba avaliando muito mais a gestão da organização social do que o projeto em si.

As organizações sociais têm sofrido algumas vicissitudes. Viu-se com tristeza e desconforto que, mesmo dentro do que passou a se chamar de sistema OS, os projetos não estavam totalmente protegidos dos ciclos políticos e de suas ingerências. A cada mudança de governo, novas demandas surgiam, ainda que em menor número do que no passado, sendo que boa parte delas era negociada e muitas vezes rechaçada dentro do projeto, dependendo do grau de profissionalismo e independência de cada OS.

6 Cf. *Boletim UM* n. 2, mar. 2016.

7 Cf. resumo no capítulo dedicado ao caso da SEC-SP.

8 <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacoes-sociais-de-cultura/o-que-sao/>

9 Cf. *Boletim UM* n. 2, mar. 2016.

O perfil do profissional

O problema da mão de obra qualificada afeta os dois lados. Os mesmos profissionais que desenvolveram esses excelentes mecanismos de transparência são também responsáveis pela relação entre a gestão das organizações e o governo e, nesse sentido, mostram-se, em geral, limitados. Funcionários públicos bem formados, bem-intencionados e motivados não têm uma relação muito próxima com os projetos culturais para os quais são direcionados. Atêm-se, portanto, com maior conforto e às vezes até com ênfase desmedida, à aplicação das normas criadas e para as quais foram treinados, fazendo valer os números e as metas como grandes conquistas e como seus paradigmas de referência. Observa-se uma relação simplista e uma análise numérica de indicadores realizada, em sua maior parte, sem nenhum envolvimento com o projeto cultural.

O perfil profissional é um item para ser debatido também dentro das organizações. Hoje veem-se organizações sociais com caráter bastante político, com um viés de sobrevivência e sustentabilidade mais ligado à preservação de seus contratos, ao governo e a seus órgãos de controle. Pelo relacionamento de mais de uma década com o estado, muitas delas acabaram por se enfraquecer no que deveriam ter de melhor: sua intrínseca relação com o projeto cultural e com a sociedade. Por focarem na longevidade de suas parcerias sem se importar com a qualidade dos serviços oferecidos, essas organizações se empobreceram.

É de se imaginar se gênios como Stravinsky ou Picasso sobreviveriam às amarras criadas pelos legisladores de hoje. O caráter moderno e transgressor de suas obras seguramente seria questionado, o número de público atingido por seus concertos e exposições seria colocado em discussão, os materiais necessários para a realização de suas obras seriam pouco ortodoxos, teriam que ser constantemente explicados e colocariam os gestores em risco. As pesquisas de opinião, corolário da sabedoria legisladora, pouco trariam de luz a esses pobres gênios. Não, seguramente suas obras não seriam aprovadas pelo gosto do cidadão médio comum.

Podemos até nos arriscar a generalizar que poucos gestores se atêm aos valores culturais em si – entendendo-se cultura como criação, como compreensão de valores abstratos, como mecanismo que influencia mudanças, evolução social. Sabemos da relevante distinção entre cultura e entretenimento e nos inquieta lembrar que

o objetivo do entretenimento é divertir e dar prazer, sem referenciais culturais concretos. Muitas vezes, o entretenimento substitui a cultura e, assim, muitas tradições culturais acabam por ser perigosamente esquecidas.

Orçamento e sustentabilidade financeira

Outro ponto importante diz respeito ao orçamento. Ainda que represente um percentual pouco significativo no orçamento do estado, os recursos da Secretaria de Estado da Cultura aumentaram consideravelmente nesta década, o que pode gerar algum desconforto.

É inevitável que o atual legislador se questione quando se depara com um aumento do orçamento de cerca R\$ 230 milhões em 2007 para cerca de R\$ 820 milhões nos dias de hoje, sendo que, desse total, 60% é destinado às parcerias com as OS. Isso faz com que raciocínios simplistas – que, infelizmente, são os que mais abundam – coloquem o modelo OS na lama. Independentemente dos investimentos realizados, dos novos projetos implantados e, principalmente, das regularizações nas relações trabalhistas – algumas até exageradamente engessadas –, o orçamento da área cultural teve um aumento significativo. Isso é fato e vai em direção contrária ao discurso de que a adoção do modelo OS viria beneficiar o erário público, tornando inócuos todos os demais esforços para a melhor avaliação possível do sistema. Ou seja, uma boa notícia, como um aumento orçamentário, pode não ser tão boa assim para o futuro do sistema OS.

As organizações sociais, pelo menos as mais importantes e com projetos de maior projeção na mídia, têm uma política de captação de recursos bastante ativa, o que contribui para que o investimento do estado possa ser mais negociado e contido. Já outras organizações pouco conseguem recursos da iniciativa privada. Seus projetos, apesar de importantes e meritórios, não alcançam repercussão suficiente junto às empresas para garantir o aporte constante de verbas.

Vale lembrar que os projetos culturais do estado não têm necessariamente o viés do entretenimento. Muitas vezes podem ser considerados de difícil entendimento, até herméticos, como é o caso da dança e da ópera, por exemplo. Soma-se a essa

dificuldade o próprio mercado de patrocínios em si, que é um retrato da economia do país. Em momentos de crise, eles tendem a desaparecer.

A captação de patrocínios é um campo no qual a Secretaria de Estado da Cultura poderia atuar mais fortemente em conjunto com as organizações, facilitando o relacionamento com as grandes empresas. Sabe-se que as empresas, ao apoiar projetos públicos, mostram um compromisso social importante para sua imagem. Ainda dentro do raciocínio de captação, a secretaria poderia flexibilizar a legislação que determina o acesso aos recursos do Programa de Ação Cultural (ProAC), na modalidade ICMS, por parte das organizações sociais.

Há que se fazer a reflexão de que talvez o modelo OS tenha sido sonhado com um pouco de exagero. As ideias de sustentabilidade, implantação de parcerias com a sociedade e gradual arrefecimento da participação do estado talvez tenham sido vistas com muito otimismo. As gestões foram modernizadas, as parcerias seguem sendo implementadas, mas não no diapasão necessário para que o tão sonhado projeto de autossustentabilidade para as organizações sociais seja, de fato, uma realidade.

No entanto, não se vê um horizonte confiável para a área fora do sistema OS. Uma volta à administração direta é hoje algo inconcebível. As relações contratuais profissionalizadas entre o mercado e os programas culturais, a agilidade na execução e na prestação de contas e, acima de tudo, a aceitação e popularidade dos projetos culturais em curso fazem com que a área tenha uma pujança e um dinamismo jamais vistos, transformando-se em um grande empregador de mão de obra especializada.

O aperfeiçoamento, portanto, das relações entre governo e instituições é o caminho que deve ser buscado constantemente. Entre os avanços e desconfortos comentados, o sistema OS é, seguramente, a melhor opção em gestão cultural existente.¹⁰

O modelo OS sempre teve muitos e poderosos inimigos. Com a bandeira da privatização da cultura, muitos se postaram contra o que seria, para outros, uma ferramenta moderna de agilização de gestão. Os defensores da gestão pública para a cultura temiam, entre outros medos, que a iniciativa privada ceifasse o caráter mais

cultural e mais denso dos projetos e afastasse os funcionários públicos, em tese mais bem formados, da condução dos mesmos. A proliferação de partidos políticos indicando seus correligionários – em geral sem qualquer qualificação – a cada mudança de governo é algo que não se vê mais com tanta frequência na área cultural do estado, o que é comemorado pelos defensores do modelo.

A Secretaria de Estado da Cultura do Governo de São Paulo tem zelado pela qualidade das parcerias ao longo desta década, mas os desconfortos existem e há que se enfrentá-los. Boas práticas de gestão e governança podem não ser argumentos suficientemente fortes para a salvação do modelo OS.

Apenas uma OS saudável pode se interpor aos desafios que se apresentam, ou seja, uma OS com gestão administrativa ágil, transparente e correta, mas principalmente com um viés artístico de qualidade, criativo, moderno e arrojado, totalmente inserida na contemporaneidade e nas constantes mudanças culturais do Brasil e do mundo. Gestões como essas, amparadas por Conselhos de Administração culturalmente comprometidos, com respaldo na sociedade e politicamente fortes, podem certamente garantir longevidade ao modelo OS.

¹⁰ Nota do editor: O artigo de Pedro Paulo Gangemi (p. 114) aponta o crescimento no número de estabelecimentos do terceiro setor nos últimos anos na área da cultura. As organizações sociais certamente representam parte relevante desse universo.

CAPÍTULO 2

**FOCO
NO
VALOR
PÚBLICO**

Implantação de programas de *compliance* em organizações sociais de cultura: uma experiência prática

Claudio Lins de Vasconcelos
Erich Castilhos

Introdução

Por muitos anos, a visão dos negócios e do relacionamento entre empresas e agentes externos, dentro da ciência econômica, atentou unicamente para os resultados, em como as corporações devem atuar para obter uma fatia maior do mercado e maximizar os lucros. Nesse contexto, a questão da corrupção não era analisada sob o ponto de vista ético. Em uma visão econômica reducionista, ela não passaria de uma forma de transferência de parte do lucro que receberia o capitalista para fazer a riqueza de um funcionário público e que, de qualquer maneira, retornaria ao sistema econômico empregado em outras atividades ou no consumo de bens e serviços.

Leopoldo Pagotto, ao tecer uma retrospectiva histórica do combate à corrupção, faz essa observação:

A economia foi a principal responsável por trazer o estudo da corrupção por muitas décadas a um plano secundário. Superadas concepções românticas e moralistas sobre os aspectos negativos da corrupção, a ciência econômica formulou proposições segundo as quais o pagamento do suborno não implicaria, na maioria das ocasiões, nenhuma perda de bem-estar social e, por isso, deveria até mesmo ser ignorada pelo sistema jurídico – da perspectiva microeconômica, não haveria perda do bem-estar social. Em outros cenários, a corrupção até mesmo poderia aumentar a eficiência alocativa, na medida em que “diminuiria” a burocracia administrativa e facilitaria o funcionamento dos mercados. Entre o custo de transação representado por uma barreira regulatória estatal e o custo de transação representado pelo suborno, a mera comparação de custos forneceria a resposta sobre a legitimidade ou não da corrupção.¹

Paulatinamente, principalmente a partir da década de 1970, essa visão passou a ser contestada dentro da própria seara econômica,² pois desconsiderava fatores relevantes, como a distorção do funcionamento do livre mercado gerada pela concentração de poder econômico por meios desleais, com seus efeitos

1 Cf. PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.). *Temas de anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 25.

2 Ver ROSE-ACKERMAN, Susan. The Economics of Corruption. In: Viewpoint of the World Bank, note n. 74, abril-1996; SHERMAN, Lawrence W. Police Corruption: A Sociological Perspective. New York: Anchor Books, 1974.

deletérios sobre a ordem econômica, todos já exaustivamente estudados.³ Assim, a corrupção passou a ser vista como um elemento de enfraquecimento de paradigmas regulatórios importantes, capaz de gerar impactos negativos nas mais diversas esferas do interesse público, do meio ambiente às estratégias de sustentabilidade dos arranjos econômicos locais, entre muitas outras.

Origem histórica

A primazia da iniciativa de tornar o tema do combate à corrupção um objetivo global coube aos Estados Unidos, a partir da discussão de um escândalo de corrupção que envolveu a empresa Lockheed Aircraft Corporation, que sensibilizou a opinião pública norte-americana com a vinda à tona do pagamento de propina pela referida corporação a diversos funcionários públicos de países aliados entre as décadas de 1950 e 1970.⁴ Concluídas as investigações, constatou-se a identidade de prática por mais de 400 empresas no país e a ausência de mecanismos legais de punição, pois não vigorava nos Estados Unidos, nem em qualquer outro país, previsão legal expressa tipificando como crime o suborno de um funcionário público estrangeiro.

Assim, em 1977, foi editado o primeiro diploma legal de combate à corrupção no plano internacional, o Foreign Corrupt Practice Act [FCPA],⁵ que, segundo síntese apresentada por Leopoldo Pagotto, é uma lei que

proíbe o pagamento, oferta ou promessa de qualquer quantia em dinheiro ou coisa de valor para funcionários públicos estrangeiros com o intuito de obter ou manter negócios ou exercer qualquer influência indevida. As vedações do FCPA são aplicáveis às empresas americanas e empresas que emitem ações nos Estados Unidos acusadas de subornarem oficiais estrangeiros.⁶

3 Uma síntese sobre essas distorções foi apresentada em Viewpoint of the World Bank, note n. 74 [Perspectiva do Banco Mundial, nota n. 74], em abril de 1996 por Rose-Ackerman em Political Economy of Corruption: Causes and Consequences [Economia política da corrupção: causas e consequências].

4 Idem, ibidem, p. 24.

5 Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior. Para saber mais, acesse: <<https://www.sec.gov/spotlight/foreign-corrupt-practices-act.shtml>>.

6 Idem, ibidem, p. 25.

Posteriormente, no plano internacional, em 17 de dezembro de 1997, foi celebrada em Paris a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, incorporada ao nosso sistema jurídico por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O Brasil participou também de duas outras convenções internacionais: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Diante dessa preocupação mundial, em um cenário de economia cada vez mais globalizada, o Brasil não se limitou a incorporar tais convenções ao nosso sistema jurídico, mas também editou leis que estimulam o aprimoramento de mecanismos de controle e combate à corrupção entre empresas e funcionalismo público. Em ordem cronológica, vê-se que a tendência de um maior controle e repressão a práticas corruptas segue em um firme movimento desde o início da década de 1990, muito embora já houvesse mecanismos anteriores de combate a tais práticas no Código Penal, cujo art. 333 tipifica o crime de corrupção ativa, além da Lei da Ação Popular [Lei 4.717/1965], da Lei da Ação Civil Pública [Lei 7.347/1985] e da Lei do Mercado de Valores Mobiliários [Lei 6.385/1976], que trazem mecanismos que visam reparar o dano ao erário público. Outras fontes normativas sobre o assunto são:

- Lei 8.429/92 [Lei da Improbidade Administrativa]
- Lei 9.613/1998 [Lei da Lavagem de Dinheiro]
- Lei 8.666/1993 [Lei de Licitações]
- LC 101/2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal]
- LC 105/2001 [Lei do Sigilo das Operações Financeiras]
- Lei 9.784/1999 [Lei do Processo Administrativo]
- Lei nº 12.527/2011 [Lei da Transparência]
- Lei 12.846/2013 [Lei Anticorrupção]
- Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 [estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista]
- Normativas Bacen, Susep, CVM, Coaf, SRF, MP etc.

Considerando também os mais recentes e clamorosos casos de investigação e punição de atos de corrupção no âmbito federal e estadual em que se viram envolvidos funcionários públicos de carreira e personagens dos Poderes Executivo e Legislativo de diversas esferas, inclusive de órgãos de controle, como Tribunais de Contas, e empresas de grande e médio porte, nacionais e multinacionais, a demanda pela implantação de programas de *compliance*, para atender não apenas ao combate ou

redução de casos de corrupção nas empresas, mas mais amplamente para internalizar procedimentos de controle e de conformidade com a lei e implantar e exigir a observância dentro do âmbito corporativo de códigos de conduta, tem aumentado. Tal preocupação é um caminho natural em um país cuja presença do Estado é e sempre foi fundamental no estímulo do desenvolvimento econômico. Nas palavras de Mona Clayton:

Em determinados setores, o grau de dependência para com entidades desta natureza [autoridades ou entidades governamentais] é tão grande que se faz necessário implementar um programa de anticorrupção eficiente, o qual é fundamental para mitigar riscos reputacionais e/ou garantir a conformidade com a legislação e regulamentações.⁷

Portanto, a disseminação da adoção de políticas de *compliance* por entidades que em maior ou menor proporção se relacionam com o Estado pode ser um efetivo instrumento de combate à corrupção no país, uma vez que a ação do Poder Judiciário é repressiva e reparadora, nas circunstâncias em que o dano já ocorreu.⁸ A capacidade dissuasória da atuação judiciária decorre da existência de um conjunto sistêmico de leis e medidas de combate à corrupção que desencoraja a prática do ilícito diante do grande risco de punição que conjugue a perda da liberdade e, fundamentalmente, a perda dos recursos ilícitos obtidos.

As organizações sociais e o patamar regulatório após a Lei Anticorrupção

Organização social é uma qualificação concedida pelo Estado a entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos, que dirigem suas atividades ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio

7 CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de *compliance* no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução do *compliance* anticorrupção em um país emergente. In: DEL DEBBIO, Alessandra, MAEDA, Bruno Carneiro, AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.). *Temas de anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 149.

8 Evidentemente, não se recusa importância a esse papel do Poder Judiciário, mas, para que sua atuação seja eficaz e efetiva, é necessária a construção de mecanismos mais amplos, desde a prevenção por meio de programas de *compliance*, a existência de uma legislação que confira meios de investigação e punição efetiva, instâncias de investigação preparada, bem equipadas e que promovam processos crime e reparatórios bem instruídos e consistentes, para que o Judiciário atue de forma célere e segura.

ambiente, à cultura e à saúde. A origem dessa figura jurídica vem do programa de desestatização, discutido na década de 1990, que teve por objetivo tornar mais flexíveis algumas áreas em que o Estado atuava com dificuldade em razão dos entraves burocráticos, conferindo maior grau de eficácia na entrega à sociedade de programas e políticas, por meio de parcerias entre entidades da sociedade civil e o Estado, reguladas por um contrato de gestão.

Tal pretensão se concretizou mediante a aprovação da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que deu origem a outras leis estaduais⁹ e municipais que regulam, no âmbito local, a qualificação dessas entidades da sociedade civil e a celebração e o acompanhamento da execução dos programas.¹⁰ Na elaboração do contrato de gestão, a lei federal estabelece a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, o que se reflete também nas legislações de estados e municípios.

O alcance dos princípios da Administração Pública não se limita ao momento da elaboração do contrato de gestão. A Lei nº 9.673 foi objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, sendo declarada constitucional na Adin nº 1923, com base no voto do ministro Luiz Fux, ressaltando a referida corte que as entidades que na qualidade de organizações sociais contratarem com o Poder Público, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, deverão observar os princípios da Administração Pública previstos pelo artigo 37, caput, da CF, de modo que suas atividades e contratações devem se orientar pelo disposto em regulamento próprio fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

Estando, portanto, as contratações das organizações sociais regidas pelos princípios da administração pública, deve seu regulamento conter regras objetivas e impessoais para contratação, sendo imperioso para tais entidades criar mecanismos que previnam o mau uso de recursos públicos em consonância com o que preconiza a Lei Anticorrupção [Lei nº 12.846/2013, art. 7º, VIII]. Vale notar que a Lei Anticorrupção estabelece que instituições podem ser responsabilizadas por atos de terceiros [funcionários, prepostos ou mesmo fornecedores], desde que: a) tenham se beneficiado [economicamente ou de qualquer outra forma] do ato lesivo; e b)

9 No estado de São Paulo, foi aprovada a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998.

10 Nota do editor: Sobre o tema, ver artigo de Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara (p. 20).

tenham agido com negligência antes, durante ou depois do ato lesivo.

Configurada a responsabilidade da entidade, as penalidades variam de multa administrativa até a dissolução judicial da empresa. Assim, além da multa administrativa [e publicação da condenação no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP], a Administração Pública ou o Ministério Público poderão acionar o Poder Judiciário com o objetivo de aplicar as seguintes sanções judiciais: I – perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II – suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III – dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV – proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 [um] e máximo de 5 [cinco] anos.

Sem prejuízo das sanções judiciais e penalidades [civis, penais e administrativas] previstas em outras leis, a Lei 12.846/13 prevê multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa. Na aplicação das sanções, serão levados em consideração, ainda: I – a gravidade da infração; II – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III – a consumação ou não da infração; IV – o grau de lesão ou perigo de lesão; V – o efeito negativo produzido pela infração; VI – a situação econômica do infrator; VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica [i.e., *compliance*]; e IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Implantação do programa

A par desses princípios constitucionais e da legislação acima referida, considerando a proximidade no relacionamento com o Poder Público durante a negociação e o cumprimento do contrato de gestão, para evitar o comprometimento ainda que parcial das finalidades públicas do contrato, de interferir na missão institucional e de colocar em risco o Conselho de Administração e a direção dessas entidades, faz-se necessária a implantação de um programa de *compliance*, decisão tomada

pelo Instituto Pensarte de forma pioneira no âmbito das organizações sociais, no ano de 2014.

Segundo a Federação Brasileira de Bancos [Febraban], *compliance* [do verbo inglês *to comply*, ou “cumprir”] significa “estar em conformidade [...] é o dever de cumprir e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição”.¹¹ Isso inclui as leis em geral, mas também as políticas desenvolvidas e aprovadas no âmbito da própria entidade, voltadas para prevenir, detectar e responder a condutas de dirigentes, empregados e terceiros trabalhando sob sua responsabilidade que possam facilitar a prática de atos ilícitos, antiéticos ou de outra forma contrários aos valores da instituição [e, também, à sua reputação].

Vale mencionar que o processo de implantação de um programa robusto de *compliance* deve considerar a análise dos nove elementos mencionados por Mona Clayton:

- Governança;
- Níveis de delegação;
- Mecanismos disciplinares;
- Padrões e procedimentos do programa de *compliance*;
- Comunicação e treinamento;
- Políticas e procedimentos;
- Relacionamento com terceiros;
- Monitoramento, auditoria e relatórios; e
- Melhoria contínua.¹²

11 FEBRABAN. Função de *compliance*. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmy-vwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/funcoescompliance.pdf>. Acesso em: jul. 2009. A definição proposta pela Febraban é relevante porque o setor financeiro é, historicamente, o pioneiro no desenvolvimento e implementação de programas de *compliance*, no Brasil e no mundo. Em 1950, a Prudential Securities, empresa que operava no mercado financeiro dos EUA, contratou um grupo de advogados independentes para acompanhar a legislação aplicável ao mercado de ações e monitorar a adesão da própria empresa às leis. A iniciativa agradou a Securities and Exchange Commission, comissão de valores mobiliários do governo norte-americano, que passou a recomendar, e depois exigir, que as empresas sob sua supervisão criassem ou contratassem um “*compliance office*”, com os objetivos de: (a) criar procedimentos de controle interno; (b) treinar pessoas; e (c) monitorar o cumprimento dos procedimentos. Desde então, os programas de *compliance* se espalharam pelos demais mercados, em especial nas companhias de capital aberto, tornando-se uma exigência não apenas de reguladores, mas também dos próprios investidores. Cf. MANZI, Vanessa A. *Compliance* no Brasil: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008.

12 Idem, ibidem, p. 158

Muito embora muitos desses elementos já estejam sendo considerados e postos em prática nas organizações sociais que mantêm um contrato de gestão com a Administração Pública, a implantação do programa de *compliance* demanda uma revisão completa dos mesmos e uma postura organizacional aberta no sentido de buscar uma melhoria contínua nos mecanismos de gestão e na formulação e colocação em prática dos códigos de conduta e de processos e procedimentos internos de recebimento de denúncias e investigação de atos suspeitos.

Vale dizer que não existe programa padrão de *compliance*. Um objetivo comum a todos eles é a detecção e redução, preventiva ou reativa, de riscos regulatórios. A empresa que perfura poços de petróleo em alto-mar lida, no entanto, com riscos regulatórios bem distintos dos enfrentados por uma operadora de cartão de crédito, e suas políticas internas devem refletir essas especificidades. Ainda assim, os textos técnicos sobre o assunto tendem a concordar que a “função de *compliance*” deve ser desenvolvida por uma unidade [interna ou terceirizada] funcionalmente autônoma em relação aos gestores da organização. De forma unânime, destacam ainda que a alta gestão deve demonstrar inequívoco conhecimento, apoio e aderência ao programa. Identificam, por fim, alguns componentes comuns à maioria dos programas de *compliance*, independentemente do setor econômico:

1. mapeamento dos riscos regulatórios e conflitos de interesse que possam emergir da operação da entidade;
2. criação e revisão de políticas internas que visem à redução de riscos e conflitos;
3. comunicação interna e externa da política de *compliance* e capacitação continuada das lideranças, corpo funcional e parceiros estratégicos; e
4. monitoramento permanente do cumprimento das normas externas [lei] e internas [política] relevantes.

Convém que o plano de implementação do programa observe esses quatro grandes estágios. Uma vez implementado, contudo, deverá ser continuamente aperfeiçoado e atualizado, em face não apenas de eventuais mudanças legislativas, mas também do aprendizado acumulado pela própria instituição.

Em um primeiro momento, é fundamental que se identifiquem e se dê tratamento aos riscos associados a condutas de dirigentes, empregados e parceiros estratégicos atuando em benefício da organização que possam resultar, direta ou indiretamente, nos atos ilícitos descritos no artigo 5º da Lei 12.846/13, quais sejam:

- I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV – no tocante a licitações e contratos:
 - a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
 - b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
 - c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
 - d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
 - e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
 - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
 - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Em um segundo momento, já a título de aperfeiçoamento do programa, pode-se ampliar o alcance dele para além dos riscos relacionados ao relacionamento com a administração e ao uso de recursos públicos.

No que tange ao relacionamento com a Administração Pública, encerrada a fase de diagnóstico, torna-se possível precisar quais condutas devem ser manualizadas e monitoradas, devendo constar no regimento os seguintes pontos que, salvo melhor juízo, são obrigatórios: compras; uso de equipamentos públicos; governança institucional [inclui relacionamento direção-conselho]; relacionamento com autoridades; funcionários públicos e partidos políticos; e relacionamento com funcionários e colaboradores; e relacionamento com o público.

No Instituto Pensarte, a fase de implantação percorreu quatro etapas:

1. Diagnóstico:

1.1. Definição da lista de entrevistados, preparação e envio do questionário-base e entrevistas;

1.2. Mapeamento dos principais riscos regulatórios, a partir das respostas ao questionário-base e das demais informações das entrevistas.

2. Manualização:

2.1. Revisão das políticas existentes;

2.2. Concepção e redação das novas políticas [em termos de regulamentos, rotinas e/ou procedimentos operacionais padronizados];

3. Treinamento:

3.1. Preparação e execução do primeiro seminário de *compliance*, realizado em 2014, e definição dos próximos eventos do programa de educação continuada;

3.2. Preparação da comunicação interna e externa do programa.

4. Efetivação:

4.1. Estruturação do Comitê de Compliance¹³ e das rotinas de recebimento e encaminhamento de denúncias e outras informações relevantes¹⁴;

4.2. Cronograma de monitoramento, contendo a previsão de novas rodadas de questionários, datas de entrega de relatórios de *compliance*, entre outros mecanismos.

13 O regulamento de funcionamento do comitê pode ser acessado na página do Pensarte, na aba Transparência: <<http://www.pensarte.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Regimento-do-Comit%C3%AA-de-Conformidade-do-Instituto-Pensarte-aprovado-em-15abr2015.pdf>>.

14 O Código de Conduta pode ser acessado na página do Pensarte, na aba Transparência: <<http://www.pensarte.org.br/wp-content/uploads/2015/04/C%C3%B3digo-de-Conduto-Do-Instituto-Pensarte.pdf>>.

As etapas acima, em um programa permanente, têm caráter cíclico, pois, além da colocação em prática do programa de *compliance*, para o controle dos riscos corriqueiros da organização, é necessária uma revisão periódica dos instrumentos dessa política, a fim de corrigir falhas e suprir lacunas. No longo prazo, o programa de *compliance* no Instituto Pensarte tem por objetivos: a) a inclusão sistemática do tema na pauta dos conselhos; b) o estabelecimento e a manutenção permanente de um Comitê de *Compliance*, dotado de autonomia técnico-operacional, que poderá se reportar diretamente ao Conselho de Administração; c) a elaboração de modelos de comunicação pública de projetos, segmentados por público-alvo [Documento de Informação de Projeto – DIP; e Documento de Avaliação de Projeto – DAP]; d) a classificação de informações sensíveis; e) o treinamento continuado de funcionários e fornecedores habituais; e f) a elaboração de um Manual de Gerenciamento de Crises.

Conclusão

No mundo contemporâneo, não há mais espaço para práticas que ignorem os princípios da legalidade, transparência e boa governança, mesmo no âmbito das entidades privadas. A adoção de programas de conformidade – ou *compliance* – no contexto do terceiro setor, embora não seja uma obrigação legal, é um imperativo para o desdobramento natural desses princípios, que em última análise visam à preservação do interesse público, que é a própria razão de existir dessas organizações. Quanto maior o grau de proximidade entre a atividade da entidade e o Poder Público, maior será a necessidade de desenvolver e, efetivamente, executar programas capazes de prevenir e corrigir práticas ilícitas e situações de evidente conflito de interesses envolvendo recursos públicos. O caso das organizações sociais é, portanto, emblemático, dada a centralidade que as relações com o Estado têm em suas missões institucionais.

Indicadores como ferramenta de comprovação de resultados na área da Cultura

Claudinéli Moreira Ramos

Comprovação dos resultados: um requisito de *accountability*

Este artigo surgiu da proposta de discutir como o estabelecimento de indicadores poderia constituir uma ferramenta de *accountability* para a área cultural.

Ainda sem uma tradução precisa para a língua portuguesa, o uso desse termo de significados variados tem sido cada vez mais frequente para tratar da obrigação que um indivíduo ou organização tem de prestar contas de suas atividades, de aceitar a responsabilidade por elas e de divulgar seus resultados de forma transparente, incluindo também a responsabilidade por dinheiro ou outros bens que lhe tenham sido confiados.¹

Cada vez mais, na discussão acerca das políticas públicas, essa obrigação aparece associada à atuação de forma ética, articulando transparência, rigor e honestidade na prestação de contas à apresentação das devidas justificativas para as decisões tomadas, visando evidenciar responsabilidade sempre e assegurar a responsabilização, de forma ágil e justa, sempre que necessário.

Nessa perspectiva, falar de *accountability* é tratar de um sistema normativo, preventivo e corretivo, que engloba instrumentos, instituições, dispositivos legais e órgãos para sua implementação. Refere-se, assim, ao conjunto de procedimentos e normas que uma instituição, empresa ou órgão deve adotar para pautar sua atuação e a comprovação de seus atos, gastos e resultados a partir de um compromisso ético, que se estabelece pela responsabilidade civil, pela transparência – especialmente no que se refere a publicizar, cada vez mais, o público – e pela capacidade de imputabilidade, ou seja, de responsabilização dos agentes [públicos e/ou privados], com base em uma lógica de acompanhamento e de estabelecimento de mecanismos e procedimentos de comunicação e integridade.²

1 Conceito extraído de <www.businessdictionary.com/definition/accountability.html> e livremente traduzido pela autora. No original, em inglês: “[Accountability is] the obligation of an individual or organization to account for its activities, accept responsibility for them, and to disclose the results in a transparent manner. It also includes the responsibility for money or other entrusted property”. Acesso em: 14 nov. 2016.

2 ABRUCIO, Fernando. Democratização do Estado no Brasil, transparência e accountability. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates et al. *Gestão social: mobilizações e conexões*. Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE, 2013.

O uso do conceito, tanto na administração como na política, tem se difundido sob o entendimento acima descrito. No entanto, a análise etimológica do termo – que indica *accountability* como *the state of being accountable*, isto é, algo ou alguma situação que pode ser mensurada, passível de ser calculada³ – traz à tona o que tem sido talvez a maior ambição dos controladores e, sem dúvida, um dos mais complexos desafios da gestão: a objetivação mensurável dos planejamentos e obrigações e de seus resultados, algo que se torna ainda mais complexo no campo das políticas públicas sociais.

Estudar as muitas possibilidades de investigação e reflexão quanto aos limites e potencialidades do que significa adotar a *accountability* como diretriz na área cultural é um desafio que embute acentuado risco de não se contemplar a questão com a devida consistência, sem um aprofundamento rigoroso, atento e metódico. Assim, trataremos aqui apenas da questão da comprovação de resultados – um dos elementos que o conceito de *accountability* abarca –, procurando discutir como [e se, e em que medida] o uso de indicadores pode contribuir para evidenciar, de maneira mais efetiva e legítima, os resultados das políticas públicas culturais para a sociedade em geral.

Durante muito tempo, falar em resultados da área da cultura foi um tabu; propor avaliação, medição, comparação... uma heresia. O caráter extremamente amplo do conceito [ou dos conceitos] de cultura, aliado à alta subjetividade que lhe é inerente e à impossibilidade de apontar facilmente referenciais positivos em oposição a negativos, contribui até hoje para essa compreensão.

No caso da saúde, por exemplo, é possível determinar com razoável objetividade e consenso internacional as características que representam uma pessoa saudável ou doente, e indicar os passos a serem percorridos para sair de determinado status de doente para o status de saudável, com relativo grau de padronização. Há estudos e protocolos internacionais para isso. Na educação e na segurança, sob metodologias muito diferentes, também há referências convencionadas acerca de que competências é preciso adquirir ou que riscos é preciso evitar e combater para definir

3 FÓRUM Nacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ago. 2011. Disponível em: <http://www.socialiris.org/fncasp/digital/index.php?option=com_kunena&func=view&catid=23&id=26&Itemid=146>. Acesso em: 14 nov. 2016. É importante notar que o Fórum também associa a tradução do termo à “responsabilização” e, na esfera pública, à obrigação da prestação de contas, à fiscalização, avaliação e ética no trato do bem público e, portanto, “aos conceitos de responsabilidade social, imputabilidade, obrigações e prestação de contas”.

os padrões educacionais mínimos que cada pessoa deve atingir ou os padrões de proteção à vida e ao patrimônio que cada região deve alcançar.

Mas não faz sentido falar em *culto e não culto, com cultura e sem cultura*, traçando um paralelo com a área da Saúde, por exemplo. No que se considera um avanço do processo civilizatório, hoje se assume que todas as expressões culturais são legítimas e devem ser respeitadas. Por outro lado, não há parâmetros mínimos ou comuns de Cultura que possam ser [ou que tenham sido] definidos, como acontece nas áreas da Educação e da Segurança, ainda – e aqui reside outro aspecto complexo da cultura, que é sua transversalidade em relação a outras áreas – que a Educação deva incluir em suas propostas curriculares parte expressiva do legado cultural da humanidade, e a Segurança Pública deva se ocupar de proteger também, e com a devida atenção às suas especificidades, o patrimônio cultural das comunidades e da humanidade.

Se é verdade que é inviável falar em medir Cultura como se mede Educação e Saúde, devido à subjetividade e variabilidade de respostas certas possíveis, é, sim, possível e necessário falar em medir *políticas públicas de Cultura*, ou seja, evidenciar os objetivos previstos e os resultados atingidos com o uso de recursos públicos na área cultural.

Numa democracia de fato, não existe uso de dinheiro público – fruto dos esforços, rendimentos e sacrifícios de todas as pessoas de determinada sociedade – que possa ser previsto sem levar em conta interesses, necessidades e demandas daquela sociedade ou que possa se esquivar de a ela comprovar os resultados atingidos, prestar contas, dar satisfação.

Ações culturais podem ser feitas sem essas duas obrigações – de levar em conta os interesses sociais, os interesses das pessoas, antes, e de prestar contas a elas, depois? Claro. Podem e é válido e bem importante que o façam. Mas somente quando não utilizarem recursos públicos. No entanto, se estamos falando de ações culturais com recursos públicos, é preciso conhecer demandas, necessidades e interesses antes e prestar contas depois, o que significa que estamos falando em *planejamento e comprovação de resultados*.

Isso quer dizer que somente poderão ser realizadas com recursos públicos aquelas ações “preferidas” e escolhidas pela população? E quem será essa população ouvida? Antes de mais nada, vale registrar que não se trata de buscar um cenário utó-

pico em que todos participam e opinam a respeito das políticas culturais, como de resto parecem pretender aqueles que defendem participação em todas as políticas públicas, mas, sim, viabilizar que todo aquele que quiser participar tenha condições e oportunidades de fazê-lo. Para tanto, além da discussão típica das repúblicas democráticas, de projetos de governo em planos plurianuais, as palavras-chave, no campo das políticas culturais, passam por transparência, divulgação/comunicação, criação de canais de participação e mesmo por formação cultural, aqui entendida tanto na esfera do estabelecimento de estratégias para ampliação de repertório cultural e de experimentação e vivência artístico-cultural, como na perspectiva de potencialização e valorização do envolvimento das pessoas no planejamento e na avaliação das políticas culturais.

Ainda é preciso observar que a escuta das demandas sociais não passa, inicial nem principalmente, pela seleção das “atrações culturais” a serem fomentadas com recursos públicos, mas pela articulação qualificada [leia-se organizada, com metodologia e foco] do maior número de pessoas possível na definição dos rumos da política cultural, partindo-se do pressuposto de que é necessário estabelecer horizontes e priorizar. Nesse processo, é fundamental reconhecer e valorizar as competências e especializações dos profissionais da área de Cultura na elaboração do planejamento das políticas, bem como fomentar diálogos transversais com outras áreas e com os diversos públicos, sob condução de gestores culturais, a fim de qualificar e legitimar as proposições.

Um processo de planejamento eficiente considera desde o início como será feita a avaliação, e isso obriga a saber bem qual é a pergunta para viabilizar que se busque a resposta correta. Em outras palavras, é preciso saber *aonde* se quer chegar para saber medir *quanto*, *como* e *quão bem* se está indo nessa direção. É a partir desses pressupostos que deve ser situado o uso dos indicadores como ferramenta de comprovação de resultados na área da cultura.

Indicadores para indicar o quê?

O uso de indicadores pode focar aspectos pontuais ou continuados, específicos ou associados daquilo que se quer medir, e servir a diferentes finalidades [acompanhamento de performance, verificação de alcance de metas, avaliação de resultados

estratégicos, correção ou redefinição de rumos, aperfeiçoamento de ações, monitoramento de políticas etc.], sendo também variáveis as possíveis consequências das análises resultantes, podendo ter maior ou menor importância e repercussão.

No caso das políticas públicas de cultura, cabe perguntar: o que é que importa demonstrar em relação a processos, governança e resultados das políticas culturais?

Quando se usa recurso público, uma resposta necessária será sempre a que indica que o dinheiro foi usado com responsabilidade, obedecendo-se aos princípios da administração pública [legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público].⁴

Outro ponto importante a se demonstrar – especialmente numa área em que há tantas respostas certas possíveis, e sobretudo num contexto democrático – é que as ações foram realizadas e as decisões foram tomadas com a competência técnica adequada, articulando as forças internas e demais agentes necessários e mobilizando a mais ampla participação social possível. No caso dos resultados, espera-se evidenciar que se cumpriu o que foi previsto, que se chegou aos resultados esperados, que se atingiram os propósitos.

No primeiro e segundo casos – do uso dos recursos e da governança e participação –, há várias referências das demais políticas públicas que podem ajudar a pensar parâmetros, ainda que as especificidades da área ou das áreas culturais devam ser cuidadosamente consideradas, sob risco de os parâmetros tornarem-se inócuos e distorcidos, voltando-se contra as políticas que pretendem mensurar.

No entanto, no caso dos resultados, é fundamental focar o específico. Sem estabelecer claramente os propósitos, nunca se saberá com clareza se a extensão dos impactos vai ao encontro dos objetivos sociais que deram causa a ter as políticas. Dito de outra forma: não adianta somente gastar com responsabilidade, ser honesto e transparente, se não há clareza de propósitos. Primeiro, porque isso impacta o planejamento, que será sempre limitado e de curto prazo, afetando ainda a análise das despesas, no que diz respeito à eficiência [previsto x realizado] e à efetividade [impacto social]. Em segundo lugar, sem propósitos explícitos como norte não será possível estabelecer indicadores efetivamente referenciais da política cultural. Por

⁴ Optou-se aqui por relacionar os princípios constantes da Constituição Federal em seu artigo 37, com aqueles do artigo 111 da Constituição Estadual de São Paulo, visto que norteiam as ações da SEC/SP e a construção de indicadores que será, adiante, apresentada.

fim, porque as medições serão sempre pontuais ou genéricas, acessórias, e não se saberá muito bem até onde o impacto cultural é causa ou consequência de alguma transformação social maior, a não ser [talvez] depois das ações realizadas e não durante – quando os indicadores são fundamentais como elementos de apoio à tomada de decisão sobre continuidades ou alterações de rumos.

Aqui temos uma questão-chave: quando se para para pensar no que se quer com a política cultural em médio e longo prazos, é inevitável questionar o quanto cabe ou não ao Estado investir em cultura. Já houve um momento em que o investimento em políticas culturais era um fator de consolidação de Estados-nação, de identidades. A política cultural vinha para equacionar os problemas da produção, distribuição e troca de bens culturais e para fomentar determinados tipos de consumo cultural.⁵ Com o mundo globalizado altamente marcado pelo avanço tecnológico e comunicacional, essas questões estão superadas ou ganharam outras complexidades.

Nesse cenário, que papel cabe ao Estado em relação às políticas culturais?

Se essa não é uma discussão recente, tampouco é desprovida de inovações nos últimos anos, muito menos trata-se de uma pauta desatualizada.

O Sistema Nacional de Cultura ainda não disse a que veio. Seus mecanismos, que parecem ambicionar a estruturação de um “SUS da Cultura” [analogia com o Sistema Único de Saúde], não se implementaram com consistência nem mesmo no plano federal. Entre eles, o Plano Nacional de Cultura (PNC) é provavelmente o instrumento que teve maior repercussão, com participação de número considerável de pessoas em sua elaboração e com a multiplicação de iniciativas análogas por parte de estados e municípios. O PNC tem ainda o mérito de situar as dimensões em que as políticas culturais atuarão: simbólica, cidadã e econômica, e de buscar entendimento alinhado com referências internacionais importantes, como é o caso da Unesco.⁶

Por sua vez, há acentuadas distâncias entre o conciso e consistente texto conceitual

5 COELHO, José Teixeira. *A cultura e seu contrário*. São Paulo: Iluminuras/Itaú Cultural, 2008.

6 São referências cuja influência pode ser verificada nos documentos de políticas públicas oriundos do MinC no período, entre outras, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. (Paris: Unesco, 2002) e o documento final da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Brasília: Unesco, 2006).

do PNC formulado pelo MinC;⁷ o árido texto da lei do Plano, com seu enorme anexo de 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, que evidencia as múltiplas assinaturas e embates derivados da formulação social levada ao Congresso;⁸ e o documento de síntese das 53 metas estratégicas, buscando [sem muito sucesso, é forçoso observar] tornar mais factível e monitorável a execução do PNC em torno de prioridades [novamente uma formulação interna da equipe do Ministério].⁹ As diferenças entre esses documentos e a fragilidade dos indicadores formulados se refletem nas dificuldades de execução, por parte de Estados e municípios, mas também nas dificuldades deles de elaborar seus próprios sistemas e planos de Cultura.

Não é o intuito aqui questionar a estratégia adotada, nem mesmo seu caráter ideológico. Interessa, no entanto, observar que o problema começa pelo entendimento do papel que cabe ao Estado e do papel dos entes federados e da sociedade em relação ao planejamento das políticas públicas. E segue com o desafio de construir cada um dos elementos organizacionais constitutivos dos sistemas de Cultura na visão do Ministério [em que pese a oferta de metodologia e capacitações por parte do MinC].

Mas, para além dessa etapa de formulação – mais ou menos bem-sucedida até aqui, no sentido de que vários instrumentos legais, capacitações e campanhas foram formulados para viabilizar o SNC e fomentar a elaboração de planos estaduais e municipais de Cultura –, cabe observar a dificuldade de transpor o desafio de elaborar sistemas e planos de Cultura exequíveis, capazes de pautar os planos governamentais plurianuais e os planejamentos anuais, técnicos e orçamentários do poder público e de impactar as ações de governo.

Aqui cabe uma referência quanto à importância de outro elemento da *accountability*, que é essencial para o funcionamento das políticas públicas. Trata-se da responsabilização. Como se pode ver no caso do Plano Nacional de Cultura, não executá-lo

7 MINC. O cenário da Cultura no Brasil em 2020. In: As metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília: MinC/Instituto Via Pública, 2012. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/06/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>>.

8 BRASIL. Lei nº 12.323/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>.

9 MINC. Metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília: MinC, dez. 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf>.

não traz quaisquer consequências, bem como não fiscalizar sua execução. Se não há cobrança para que exista correspondência com os planejamentos e relatórios técnicos, menos ainda com os orçamentários. Não viabilizar financeiramente o Plano Nacional de Cultura também não tem trazido qualquer decorrência.

A inexistência de [bons] indicadores é também um agravante da pouca operância do Plano, na medida em que não determinar com clareza o impacto que se pretende alcançar e não mensurar categoricamente o impacto de realizar dada ação se traduz em não saber, objetivamente, o impacto de deixar de fazer – exceto pela percepção da insatisfação mais ou menos difusa entre os agentes culturais e a sociedade. Ademais, as metas estratégicas ora se referem exclusivamente a obrigações do governo federal, ora dizem respeito a todos os entes federados, agentes culturais e à sociedade, sem que fique evidente qual a responsabilidade de cada parte e como isso poderá ser acompanhado.

A experiência de formulação do Plano Nacional de Cultura e de estruturação de um Sistema Nacional de Cultura indica, pois, uma tentativa de sinalizar um norte para as políticas culturais em nível nacional, e de criar um arcabouço institucional para fortalecer as políticas culturais com participação social. Todavia, a profusão de prioridades [numa tentativa de incluir todas as vozes], a complexidade e abstração das formulações [resultante provável da pouca clareza quanto às possibilidades concretas de uso desse arcabouço legal e institucional e, ainda mais provavelmente, das dificuldades de alocar recursos para a viabilização efetiva das realizações pretendidas] e a falta de referenciais objetivos [em parte pela falta de registros, séries históricas e pela quase inexistência de dados comparáveis e tratados;¹⁰ em parte pela pouca tradição de planejamento e cotejamento do previsto com o realizado na área cultural] têm limitado o alcance e a possibilidade de sucesso dessas iniciativas.

É pertinente que todas as experiências recentes de tentativa de organização e dire-

¹⁰ Na perspectiva de contribuir para reverter essa lacuna, foi desenvolvido a pedido do MinC um levantamento de fontes para o monitoramento do PNC pela pesquisadora Cristina Lins. Trata-se do “Documento técnico contendo mapeamento e análises das pesquisas realizadas no âmbito da cultura no Brasil por entidades públicas e privadas, cujos componentes possuam interface com as políticas públicas nesse campo, consideradas relevantes para subsidiar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura e a elaboração da Conta Satélite da Cultura”. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/Lins_2016-Documento-t%C3%A9cnico-contendo-mapeamento-e-an%C3%A1lises-das-pesquisas-realizadas-no-%C3%A2mbito-da-cultura-no-Brasil-Subs%C3%ADdios-para-o-monitoramento-do-PNC-e-elabora%C3%A7%C3%A3o-da-CSC.pdf>.

cionamento da elaboração das políticas culturais sejam examinadas, numa reflexão crítica que redimensione suas potencialidades e limitações, não para desperdiçar todo o trabalho desenvolvido, mas para tornar efetiva a possibilidade de articulação entre entes federados e sociedade na definição dos propósitos prioritários das políticas culturais, especialmente para alicerçar estratégias de ação em fontes de viabilização orçamentária e financeira e também em sistemas de monitoramento e avaliação de resultados [sob as perspectivas técnica e social], com responsabilidade, transparência e responsabilização – passos essenciais da efetivação e legitimação dessas políticas. Nessa direção, é decisivo que se estabeleça uma visão de médio e longo prazo acerca de qual política pública de Cultura efetivamente queremos, reafirmando [ou revendo] no Plano Nacional de Cultura aquilo que seja prioridade e estabelecendo estratégias efetivamente viáveis, inclusive do ponto de vista orçamentário e financeiro, e indicadores objetivos e continuamente monitorados, para que seja possível alinhar planejamento e avaliação num processo de execução das políticas culturais visadas.

O caso paulista: partindo da explicitação dos propósitos da política cultural e da organização das informações

É importante registrar que o Brasil contemporâneo assinala a realização das políticas culturais em boa medida por meio da parceria com organizações da sociedade civil ou pelo fomento a agentes culturais institucionais ou pessoas físicas. Cada vez menos, desde a reforma em meados dos anos 1990, o Estado brasileiro é o executor direto da política cultural e, mesmo nesses casos, começa a crescer, ainda que timidamente, a demanda por planejar, monitorar e avaliar. Tanto a execução direta como via parcerias ou fomento requerem o fortalecimento da capacidade do Estado de exercer seu papel.

O estado de São Paulo tem se preocupado mais recentemente em organizar melhor suas próprias informações a respeito de políticas culturais. Apesar de produzir muitos dados, chegou-se à conclusão de que eles não estavam auxiliando tanto quanto poderiam o exame crítico, a revisão ou correção e o aprimoramento das políticas – o que se tornou ainda mais patente e necessário no atual contexto de grave crise econômica.

No caso paulista, a construção do Plano Estadual de Cultura caminhou em paralelo à elaboração do documento Política Cultural da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo 2016 – Versão Preliminar,¹¹ formulação cuja provisoriedade está condicionada à sua revisão tão logo o Plano Estadual seja transformado em lei. Construídos no mesmo período, o PEC-SP e a Política Cultural da SEC/SP valeram-se de metodologias diferentes. O primeiro, desenvolvido na esteira das orientações, capacitações e consultoria do Ministério da Cultura,¹² e o segundo seguindo as diretrizes metodológicas da Secretaria de Gestão Pública [atual Secretaria de Planejamento e Gestão] para adoção do Orçamento por Resultados.¹³

É necessário observar que esses documentos foram elaborados com processos e graus de participação interna e social diferentes. O primeiro privilegiou a participação de representantes eleitos nos municípios e nas categorias de representação artística e cultural, mas não a participação estruturada dos agentes do próprio Estado nem das organizações sociais parceiras ou dos proponentes da Lei Estadual de Cultura do Estado de São Paulo, o ProAC. Já o segundo focou a contribuição especialmente dos agentes do Estado e das instituições parceiras, além de utilizar como referência documentos decorrentes de ações que mobilizaram mais agentes, tais como os relatos e resultados das conferências estaduais de cultura.

Ainda assim, ambos os documentos guardam pontos importantes de similitude em torno dos grandes eixos gerais, a começar porque ambos consideram as dimensões – simbólica, cidadã e econômica – do PNC como pontos de partida. Além disso, ambos os documentos atuam sobre diagnósticos do setor cultural no estado que, à parte as diversas interpretações sobre a origem e causa dos problemas, reconhecem em diferentes escalas os mesmos desafios a serem enfrentados no campo das ações de estímulo à criação, à formação cultural, à difusão e à preservação do patrimônio histórico e cultural em São Paulo, havendo ainda questões subjacentes de governança em ambos e a preocupação de garantir que a execução das políticas

11 Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2016.01-Pol%C3%ADtica-Cultural-da-SEC-SP.pdf>>.

12 A proposta metodológica, o material da oficina de implementação e demais referências utilizadas, bem como a descrição do processo de elaboração, estão disponíveis em: <<http://www.planoestadual-decultura.sp.gov.br/>>.

13 Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. *Orçamento por resultados no estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo; supervisão Consórcio NTConsult-PLAN. São Paulo: Cartola, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/orcamento/OpR.pdf>.

contemple ações desenvolvidas:

- a) diretamente pela SEC/SP;
- b) indiretamente via suas fundações públicas Padre Anchieta e Memorial da América Latina [ponto, entretanto, não esmiuçado em nenhum dos documentos];
- c) em parceria [seja por contratos de gestão com organizações sociais,¹⁴ convênios com municípios e outros órgãos públicos ou a partir das leis 13.018/2014 e 13.019/2014, mediante a celebração de termos de compromisso cultural, termos de fomento ou termos de colaboração] e
- d) via fomento [por meio da lei estadual de incentivo, conhecida como Programa de Ação Cultural – ProAC, com seus mecanismos de mecenato via renúncia fiscal e de editais].

Enquanto o projeto de lei do Plano Estadual de Cultura tramita na Casa Civil para ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado, seguindo o rito ordinário das proposições legais do estado, o documento da política explicita os valores e impactos da proposição da Secretaria e sinaliza os macrorresultados esperados, na forma de versão preliminar que será adequada e transformada em documento do Plano Estadual depois que o mesmo for aprovado. Concebido para explicitar os valores, impactos e resultados esperados das ações da Secretaria da Cultura no desenvolvimento das políticas públicas de cultura em São Paulo, de maneira a nortear e articular a atuação das Unidades de Atividades Culturais da pasta,¹⁵ sua materialização já está sendo posta à prova, com destaque para as ações em parceria com OS nas unidades de museus, formação cultural e difusão e bibliotecas. Nesse sentido, é interessante analisar como esse documento de diretrizes é traduzido em orientações concretas para a elaboração das estratégias de ação dos contratos de gestão [com duração de cinco anos] e dos planos de trabalho anuais das organizações sociais.

14 Desde 2004, o Estado de São Paulo passou a adotar progressivamente o modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura, nos moldes delineados na Lei Complementar Estadual nº 846/1998, para a gestão de equipamentos culturais, grupos artísticos e programas da Secretaria da Cultura. As convocações públicas, a legislação afim e o detalhamento dessas parcerias, bem como os contratos de gestão vigentes (nome dado ao instrumento jurídico que formaliza a parceria e do qual fazem parte os planos de trabalho com as metas, obrigações e orçamento), seus anexos, aditamentos e os relatórios das OS e do poder público, estão disponíveis para consulta em: <www.transparenciacultura.sp.gov.br>.

15 As Unidades de Atividades Culturais da SEC/SP são: Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH), que atua exclusivamente por meio da administração direta; Unidade de Fomento à Cultura (UFEC), que atua diretamente e via fomento; e as três que atuam diretamente e via parceria com OS: Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), Unidade de Formação Cultural (UFC) e Unidade de Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura (UDBL).

A busca de um documento estruturante da política mais conciso tem a ver com a intenção de fixar uma priorização mais objetiva e objetivável. Mais do que a inclusão de todas as demandas culturais sociais, essa referência pretende indicar um direcionamento claro a respeito de como serão encaminhadas as demandas, e sob que eixos prioritários, visando correlacionar diretrizes e linhas de ação. Os desafios que se seguem envolvem converter isso em realizações mensuráveis e garanti-las nos documentos estruturantes convencionais de planejamento das políticas públicas – planos plurianuais e leis orçamentárias – e promover a comprovação efetiva de resultados para as instâncias de controle do aparato público e para a sociedade.

O primeiro desafio relaciona-se à disputa política pelos recursos, especialmente difícil nesse momento de crise econômica grave que desde 2015 afeta expressivamente o cenário cultural paulista e brasileiro e cujos efeitos não sinalizam ser menos complicados neste 2017. Requer habilidades de convencimento e sensibilização social e do próprio governo, o que nos leva ao segundo desafio, na medida em que evidenciar, *comprovar o que se fez e qual a sua importância* são chaves para convencer e sensibilizar.

Para tanto, é preciso mais do que boas intenções, bom discurso e a pretensão de representar os mais diversos interesses e demandas. É necessário ter dados e análises. Foi essa percepção que levou a Secretaria da Cultura do Estado a criar a Unidade de Monitoramento em abril de 2013 e a envidar uma série de esforços para construir um sistema informatizado de monitoramento e avaliação,¹⁶ estruturado a partir de uma matriz parametrizada de ações e públicos.¹⁷

16 O Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura (Smac) foi desenvolvido com o objetivo de sistematizar, tratar e cruzar dados e informações culturais, permitindo agilizar e qualificar a avaliação das ações pontuais e dos programas de maneira mais ampla e usando estratégias de *business intelligence*. O Smac permitirá não só o monitoramento e avaliação de cada ação e meta, mas sua comparação mais rápida com as séries históricas do próprio equipamento, programa ou grupo artístico ou de objetos culturais afins, bem como o estabelecimento de relações com outros dados e indicadores. A expectativa é que essa ferramenta desempenhe um papel operacional estratégico na coleta e no processamento de dados, simplificando fluxos e reduzindo etapas e uso de papel, e permitindo prestar contas à sociedade de maneira mais consistente e confiável, de modo a facilitar a avaliação das diversas ações da SEC frente ao especificamente previsto, com uso de dados bem desagregados, e também face à política estadual, por meio de análises comparativas e estudos diversos.

17 A Matriz Parametrizada de Ações (MaPA) foi elaborada com o objetivo de parametrizar e organizar a relação entre os termos e conceitos adotados na Secretaria da Cultura e na área cultural paulista. Ela inclui um vocabulário convergente (acordo de entendimentos sobre o que significa, o mais objetivamente possível, cada ação cultural indicada, o que ela inclui ou não, quais os limites e recortes do conceito) e estabelece as várias relações previstas entre as definições, para garantir alinhamento,

Vale ressaltar que essa construção está sendo realizada em constante diálogo com experiências afins, com destaque para a participação da SEC/SP no Grupo de Trabalho Glossário da Cultura, instituído pela Portaria MinC nº 119, de 19/11/2015, para elaborar a ontologia-base da gestão cultural no Brasil, configurando-se como uma iniciativa de importantes resultados, apesar de todo o contexto de crise política e econômica em que se desenvolve e da incidência de visões políticas e ideológicas diversas e, por vezes, antagônicas entre seus participantes, oriundos da representação dos fóruns de secretários estaduais e municipais de Cultura, das secretarias e unidades vinculadas do Ministério da Cultura e das representações setoriais da sociedade civil no Conselho Nacional de Política Cultural.¹⁸

É nesse cenário que a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo vem estruturando seu monitoramento e avaliação, compreendendo que:

Monitorar e avaliar significa gerar informações sobre o desempenho de algo [organização, política, programa, projeto, pessoa, etc.], para explicá-lo [identificação de fatores inibidores e promotores de resultados], e fazer uso de tais informações *incorporando-as ao processo decisório* do objeto monitorado ou avaliado, a fim de buscar *aprendizado, transparência e responsabilização*. Embora sejam conceitos afins, é comum o monitoramento se referir à geração de informações sobre o esforço [acompanhamento de iniciativas], e a avaliação se referir à geração de informações sobre o alcance de resultados.¹⁹

facilitar a comparação, dentro do possível, e permitir variadas abordagens e leituras transversais. Entre suas definições, destacam-se as referentes aos públicos das ações culturais, as várias maneiras de mensurá-los e categorizá-los, conforme o enfoque prioritário sob o qual as ações culturais se relacionam com as políticas culturais.

18 É interessante acompanhar os desdobramentos desse Grupo de Trabalho, que no futuro merecerá cuidadosa análise, na medida em que tem se demonstrado talvez uma das experiências mais republicanas no campo das políticas públicas nacionais atuais, ao dar continuidade a uma empreitada técnica e política de construção de articulações semânticas para facilitar a comunicação e o intercâmbio de dados e informações na área cultural, por meio do esforço de agentes culturais das diversas linguagens artísticas e expressões culturais, vindos de várias regiões do país e condicionados por distintas (e não raro opostas) filiações políticas, partidárias e ideológicas. Os registros dos trabalhos realizados por esse grupo podem ser encontrados em <<http://sniic.cultura.gov.br/vocabulario/>>. É oportuno registrar ainda que a perspectiva da SEC/SP é que o vocabulário convergente da MaPA e os indicadores do Smac encontrem ressonância nas definições estabelecidas no plano nacional/interfederativo e interinstitucional representado nesse Grupo de Trabalho e outros esforços afins. A intenção é que essa busca de “falar a mesma língua” contribua para otimizar esforços, permitir comparativos consistentes e maximizar o alcance das realizações obtidas.

19 MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010. p. 219.

Mais do que verificar a conformidade de processos e as relações entre previsão e realização a cada ano – conforme a cobrança dos órgãos de controle –, as ações de monitoramento e avaliação estão sendo estruturadas para servir como mecanismos de controle e correção que permitam analisar o quanto os propósitos da política cultural são pertinentes e estão sendo realizados e verificar se os esforços estão sendo direcionados para atingi-los. O objetivo é ter condições de gerar e disponibilizar informações claras e consistentes com agilidade, a tempo de viabilizar correções oportunas, e conseqüentemente aprendizado, numa sistemática de monitoramento e avaliação que “envolve definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; sobre os prazos e procedimentos de coleta, tratamento e disponibilização dos dados e informações, sobre os sujeitos envolvidos e sobre os instrumentos e formas de disponibilização das informações geradas”.²⁰

O processo de construção dos indicadores culturais da SEC/SP considera todos esses pré-requisitos. O conceito de “indicador” adotado foi o divulgado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2010, expressando que:

[...] do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de *uma realidade dada* [situação social] ou *construída* [ação de governo], de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

Indicadores em uso e em formulação na Secretaria da Cultura paulista

Importantes avanços têm sido obtidos até aqui na explicitação de propósitos da política cultural, na organização dos registros e no estabelecimento de parâmetros para produção e tratamento de dados, permitindo o estabelecimento dos primeiros indicadores da SEC/SP. Ainda assim, há desafios importantes quanto à seleção dos referenciais mais adequados para mensurar quanto, como e com que qualidade a SEC tem avançado nos propósitos da política estadual de cultura.

Entre as conquistas, é válido relacionar o desenvolvimento de um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação dos contratos de gestão com as organiza-

20 MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto. Op. cit.

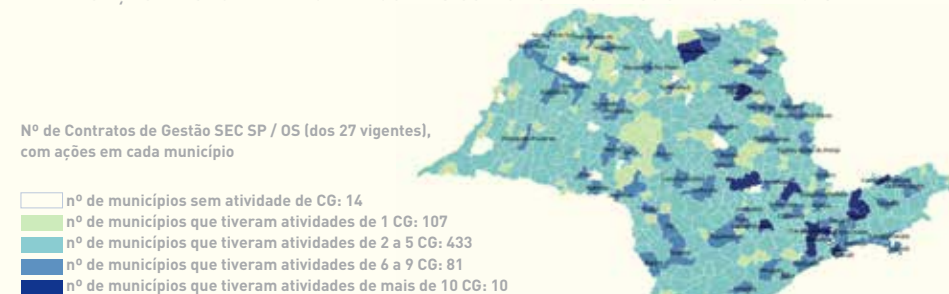
ções sociais de cultura. Esses indicadores abordam aspectos de conformidade [saúde financeira da entidade, limites de despesas com recursos humanos, avaliação dos controles internos da OS e publicização, incluindo um Índice de Transparência nos Sites dos Objetos Culturais], de eficácia (Índice de Cumprimento das Metas), de eficiência e economicidade [por meio de comparativos com o mercado e com o próprio estado] e de efetividade/efeito (Índice de Satisfação do Público e Índice de Cobertura Territorial).

Como se pode depreender a partir da maioria das denominações apresentadas, os indicadores desenvolvidos dizem respeito principalmente à comprovação de realização das ações e de cumprimento das obrigações previstas. Nesse sentido, abordam o aspecto mais instrumental, formal e fático da comprovação de resultados.

Com efeito, embora tenha sido bastante trabalhosa a produção de referenciais que dessem conta dessas confirmações – que são determinantes para o exame por parte dos órgãos de controle e fiscalização –, a verdade é que a formulação e o uso de indicadores finalísticos no campo das políticas culturais é uma conquista em desenvolvimento.

Um exemplo nessa perspectiva é o Índice de Cobertura Territorial, que permite verificar em que medida um dos resultados previstos na Política Cultural da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo – “*Cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade*” – está avançando em termos de disponibilização dos atrativos culturais pelos municípios paulistas. O mapa a seguir evidencia o total de municípios atingidos diretamente, *in loco*, somando ações de todos os 27 contratos de gestão vigentes no exercício em 2015:

ATUAÇÃO DA SEC EM PARCERIA COM AS OS NO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2015



Fonte: Unidade de Monitoramento/SEC. Dados informados pelas OSs na prestação de contas (2015).

Como se pode observar, 631 dos 645 municípios paulistas receberam algum tipo de ação cultural viabilizada pela SEC por meio de parceria com organizações sociais de cultura, o que corresponde a 97,8% dos municípios paulistas. Vale observar que os municípios atendidos por dez ou mais contratos de gestão se localizam justamente nas regiões de maior densidade populacional do estado [casos, por exemplo, da Região Metropolitana de São Paulo, que conta com 20,2 milhões dos 42,6 milhões de habitantes do estado; RM de Campinas, onde estão 6,5 milhões; e da própria RM de Santos, com 1,7 milhão de habitantes, segundo dados do boletim *Radar Regional* da Fundação Seade, de maio de 2016].

Para cada área-fim e para cada contrato de gestão foi também elaborado um mapa, que permite ver a contribuição de cada área e de cada contrato de gestão para o total. Assim, o mapa seguinte permite verificar o total de municípios que receberam ações de uma das áreas-fins da SEC: a área de museus.

O mapa mostra que, entre os municípios beneficiados, 26,7% [169 municípios] receberam ações de organizações sociais atuantes na área de museus.

ATUAÇÃO DA SEC EM 2015: MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR GESTÃO DE MUSEUS



Fonte: Unidade de Monitoramento/SEC. Dados informados pelas OSs na prestação de contas (2015).

Além de propiciar uma visualização mais clara da presença no Estado nas ações de cada pactuação, o Índice de Cobertura Territorial contribui para que a SEC possa analisar sua circulação, além de compará-la com os resultados dos projetos apro-

vados pela lei estadual de incentivo [ProAC], facultando melhores decisões quanto à descentralização dos recursos e otimização dos esforços.

Para além do número de municípios beneficiados, é necessário considerar o público atingido tanto em termos de população local com acesso às ações culturais promovidas, como no que diz respeito ao incremento à qualificação/intercâmbio e atuação dos profissionais locais ligados à área cultural e à movimentação na economia regional que as ações de circulação dos programas culturais promovem.

Quando o Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura [Smac] estiver funcionando plenamente, serão feitos comparativos com outros indicadores oficiais, como o Índice de desenvolvimento Humano [IDH] e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, o que será um passo estratégico para começar a verificar com mais consistência o impacto efetivo das ações realizadas no desenvolvimento social e econômico, na formação cultural e – associando com pesquisas regulares de hábitos culturais – na fruição. Questões relacionadas à qualidade da experiência estética e cultural vivenciada e a seus impactos sociais também deverão ser formuladas, o que requer pesquisas sistemáticas, portanto mais recursos para a continuidade do estabelecimento de indicadores específicos e úteis para a área cultural e para a avaliação social de seus resultados.

Em relação aos indicadores de eficiência/economicidade, em primeiro lugar é importante registrar que a SEC/SP tem tratado os dois conceitos como sinônimos, relativos ao custo x benefício, tendo o cuidado de citar ambos pela insistência dos órgãos de controle pela permanência da nomenclatura, ainda que também não façam, do ponto de vista objetivo, distinção entre seus significados.

A questão da verificação de aspectos salariais é um dos temas mais polêmicos na parceria da SEC com as OS na área da cultura. Enquanto as organizações enfatizam que, segundo a filosofia do modelo de gestão, o foco do Estado deveria se concentrar no resultado, e reclamam autonomia para gerir seu quadro de pessoal, os órgãos de controle exigem cada vez mais uma fiscalização rigorosa, quase beirando a ingerência nas decisões das entidades parceiras a respeito de seus empregados.

Na visão da Secretaria da Cultura, ambos os extremos são complicados. Sem dúvida, o foco do modelo OS é no resultado. Ocorre que não se faz cultura sem gente – e, quanto mais qualificada, em número suficiente, bem remunerada e comprometida com a política cultural, melhores serão os resultados.

Contudo, não é de estranhar a enfática preocupação dos órgãos fiscalizadores com essa rubrica orçamentária, quando se constata que ela representou, em média, 60% dos recursos alocados nas parcerias entre 2004 e 2014 e 79% em 2015 [sendo a elevação desse percentual ocasionada pelos expressivos cortes de verbas estaduais para os repasses aos contratos de gestão em virtude da crise econômica, lembrando que essa rubrica orçamentária inclui não só as despesas com salários, encargos e benefícios, como também as despesas rescisórias dos recursos humanos demitidos por força dos cortes].

Agora, mais que nunca, dada a gravíssima crise financeira, é preciso estar atento para evitar distorções e mesmo abusos. Entretanto, o posicionamento da SEC em relação a esses dados deve ser sempre, primeiro, na perspectiva de adequação, prevenção e correção, num acompanhamento voltado a otimizar recursos, focando resultados, porém sem comprometer o processo [e consequentemente os resultados] pela precarização de pessoal.

Vale registrar o relevante papel dessa discussão, no sentido de desfazer o mito consagrado de que o orçamento da Cultura representa gasto excessivo com pessoal e custeio, o que alimenta a crença de que falta recurso para investimento direto em projetos da área-fim. Cultura, como várias outras áreas sociais, se faz principalmente com recursos humanos. Falta de recursos financeiros e mau dimensionamento de equipes e pessoal não capacitado são, de fato, problemas, principalmente porque a área cultural no setor público historicamente foi depósito de profissionais problemáticos. No entanto, quando se dispõe de equipamentos bem estruturados e com programação efervescente, haverá sempre a demanda de maior investimento em RH, porque se demandará corpo técnico e administrativo para as diversas necessidades [tais como organização e conservação de acervos, manutenção e conservação de edificações históricas, atendimento e mediação de público etc.].

Ao contrário de considerar isso um problema pontual, é hora de reconhecer que se trata de uma oportunidade num sentido mais amplo no cenário nacional, para profissões diversas, qualificadas, que tendem a atrair pessoal vocacionado e, assim, ser altamente realizadoras para eles, o que também tende a beneficiar o público. É válido ter em mente que as ocupações na área de Cultura serão uma alternativa vantajosa para a crise de emprego e de trabalho, para ocupação de alto contingente de mão de obra face à mecanização e, simultaneamente, também para prover a ocupação do tempo livre da população.

Ademais, o patamar de sofisticação no trato do planejamento, execução e avaliação das políticas culturais e do uso de recursos em Cultura que precisamos alcançar requer qualidade de recursos humanos não só nas instituições parceiras. É imprescindível também uma equipe de funcionários públicos que conheça profundamente as áreas-fins da Cultura, entenda de gestão cultural, domine e se pautem pelo código de ética da administração pública, compreenda a legislação do setor cultural e do terceiro setor e tenha clara noção de que a relação a se estabelecer entre Estado e sociedade civil na gestão cultural é uma relação de parceria – não de minimização do papel do Estado [que não pode se furtar de suas responsabilidades constitucionais], nem de uso indevido das parcerias, travestidas de “barrigas de aluguel” para burlar as leis de licitação e de concursos públicos. Trata-se de um relacionamento ainda novo, apesar de já ter superado a primeira década, em que o servidor não é “chefe” nem “subserviente” à entidade parceira, mas com ela deve se relacionar com autoridade normativa, respeito à autonomia e foco nos resultados.²¹

Em que pese a objetividade da análise empreendida para a construção dos indicadores de eficiência/economicidade, vemos que ainda há um percurso a pavimentar para deixar esses referenciais de fato estruturados como indicadores, no sentido mais preciso do termo. Contudo, os elementos fundamentais para isso já estão apontados e o trabalho segue em curso.

A adoção do modelo OS, com o consequente aumento da exigência dos órgãos fiscalizadores em relação ao uso dos recursos na Secretaria da Cultura, sobretudo

21 A propósito, é interessante observar que, no modelo paulista, o estado não participa dos conselhos de administração das OS. Seu papel é fixar diretrizes – indicar “o que deve ser feito”, a partir dos documentos estruturantes da política estadual – mas o “como deve ser feito” cabe às organizações sociais propor. Essa distinção se pauta pela compreensão de que a parceria estado-OS não é uma parceria entre iguais, na medida em que o primeiro exerce responsabilidade normativa, para garantir que os recursos repassados sejam dirigidos às finalidades públicas pactuadas entre ambos. Ao exercer tal autoridade, o estado deve realizar acompanhamento próximo, com monitoramento e avaliação, mas é preciso assegurar à OS a liberdade para a escolha dos melhores meios para atingir as metas pactuadas. Do contrário, ela não poderia ser responsabilizada, como de fato é, pelos resultados. Afinal, se o estado define também “como a meta deve ser alcançada, ele se torna igualmente responsável pelo seu eventual insucesso. É por isso que a ênfase do controle das organizações sociais há de ser nos resultados alcançados”. (NAVES, Rubens, PANNUNZIO, Eduardo. O controle das organizações sociais. In: NAVES, Rubens (Coord.). Organizações sociais: a construção do modelo. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 90). Além disso, como lembra o curador de fundações do Ministério Público de São Paulo, Airton Graziolli, “quanto maior for o poder de decisão interno, na mesma proporção surge a responsabilidade do dirigente” (GRAZZIOLI, Airton. Fundações privadas: das relações de poder à responsabilidade dos dirigentes. São Paulo: Atlas, 2011).

para os contratos de gestão, representou um estímulo decisivo para que a pasta avançasse na construção de séries históricas, parametrizações de vocabulário e de fontes de dados e ferramentas de gestão. Isso possibilitou, pela primeira vez, um olhar sobre a distribuição do orçamento que leva em conta os resultados gerados em cada estratégia de execução.²²

Considerações finais

A demanda crescente por prestações de contas mais completas e corretas, que acompanha o clamor nacional por mais eficiência, qualidade e lisura comprovadamente pautando os serviços públicos, também atinge a área cultural, tendo havido uma melhora significativa no monitoramento e na avaliação das políticas culturais, sobretudo aquelas desenvolvidas em parceria com organizações da sociedade civil [qualificadas ou não como organizações sociais de cultura] – o que, em parte, se justifica pela atenção maior dada pelos órgãos de gestão e controle à destinação de recursos públicos quando executados em regime de parceria com o terceiro setor.

Há um empenho crescente por qualificar a comprovação dos resultados, como o que pode ser verificado na Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo. Esse esforço tem logrado significativo êxito no exame individual e global das parcerias, quando se examinam os resultados do cenário anterior ou quando se comparam as metas previstas ao que foi realizado. No entanto, ainda é preciso superar o desafio de medir o conjunto dos resultados sob a ótica de seu impacto para o sucesso da política cultural defendida e esse é um desafio de cada ente gestor de política cultural no âmbito do poder público, seja ele municipal, estadual ou federal.

Resumidamente, no caso paulista, as grandes questões a responder dizem respeito a quanto e como a SEC/SP está sendo bem-sucedida na ampliação do acesso da população à Cultura em todo o Estado; na formação cultural dos diversos públicos [incluída aí a especialização dos agentes culturais]; na preservação e valorização do patrimônio cultural paulista e no incentivo à criação e produção artística e cultural. O trabalho em desenvolvimento passa, pois, por correlacionar as metas e resultados pontuais aos valores e impactos que norteiam a política cultural da pasta e

22 O detalhamento desse quadro pode ser conhecido no *Boletim UM*, n. 1, disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/secretaria-da-cultura-dados-e-numeros/>>.

a fazê-lo não só em relação às parcerias com as OS, mas também em relação ao fomento, às ações de suas duas fundações vinculadas e às próprias ações diretas da Secretaria.

Sabemos, todavia, que contar com um universo de produção continuada e crescente de dados quantitativos não significa necessariamente ter mais conhecimento da realidade. Ademais, conhecer mais não se traduz automaticamente em garantir os impactos desejados da política cultural. Como ressalta Paulo Januzzi, se a produção de informações no âmbito da gestão for desconexa, correremos o risco de viver, em relação aos dados, uma paradoxal crise de “escassez na abundância”.²³

Por isso insistimos que é preciso ter clareza de aonde se quer chegar e manter o foco nessa direção, tendo em mente que “as informações antecedem, precedem, sucedem, criando memória e identidade”, num contexto em que “uma das atribuições inerentes ao papel do Estado é desenvolver a confiança social pública”:

No entanto, há uma cultura perversa reforçada pela mídia. As informações e indicadores sociais colocam o acento na falta, nos déficits e nas vulnerabilidades sociais que castigam os cidadãos. Não há uma vigilância sobre as potências e ativos da população e do território que impulsionam a busca por qualidade de vida. De alguma forma, toda a vigilância social que vem sendo feita impulsiona a impotência e não a potência.²⁴

É fundamental romper esse ciclo vicioso, do “*no news, good news*”, em que só os problemas se tornam notícia na gestão cultural [não na execução finalística das ações culturais, mas no que se refere a seu planejamento, gerenciamento e avaliação].

É preciso ter foco no que importa para a sociedade, o que passa por conhecer do que se trata, por buscar envolvê-la. E é preciso divulgar as boas práticas e os bons resultados, sem a pretensão de tudo querer medir, mas sim dando ênfase ao relevante.

23 JANUZZI, Paulo M. Monitoramento analítico como ferramenta para o aprimoramento da gestão de programas sociais. In: Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 1, jan.-jun. 2011.

24 CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI*. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates et al. *Gestão social: mobilizações e conexões*. Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE, 2013. p. 50.

A esse propósito, cabe um alerta que justamente reforça a inviabilidade de medir tudo – porque será caro demais para ser exequível e porque, se for possível, talvez não seja desejável. Por vezes o foco em excessos de burocracia contribui justamente para retirar o interesse e mesmo a capacidade de verificar resultados com precisão. O “excesso de burocracia favorece exatamente àqueles mal-intencionados, incompetentes ou ingênuos aos quais se busca coibir”.²⁵

É preciso, então, priorizar o que de fato é informação relevante para criar indicadores de boa gestão nas organizações, programas e políticas; indicadores de boas práticas profissionais; e, especialmente em se tratando de política cultural, uma postura de reflexão dinâmica sobre o bem-estar [o bem viver, a qualidade de vida] das populações e dos territórios.²⁶

A área cultural vem atravessando progressiva formalização e profissionalização, que são benéficas para sua consolidação como vetor estratégico de desenvolvimento social e econômico. Para que possamos defendê-la como tal, é preciso demonstrar o que isso significa, com dados, indicadores e análises consistentes.

O sucesso da aferição dos indicadores começa no planejamento. É preciso fazê-lo e executá-lo sistematicamente, adquirindo e fomentando uma cultura de planejar e cumprir o planejado – a partir de estratégias de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Nesse rumo, é também vital que se construa o alinhamento entre planejamento e orçamento. Do contrário, torna-se inviável realizar e a mensuração vira descrédito.

O aprofundamento dessa empreitada tem evidenciado outra necessidade determinante para seu sucesso, que é a viabilização de equipes qualificadas para todas as fases do processo, do planejamento à execução ou acompanhamento da execução das ações culturais, passando pelo monitoramento e avaliação, até a prestação de contas aos órgãos fiscalizadores e à sociedade. Cada vez mais, fica notório que não se trata de uma questão de quantidade de funcionários apenas [embora a reposição de quadros seja um alarmante problema da administração, em tempos de Lei de Responsabilidade Fiscal e escassez de recursos], mas de alocação de servidores

25 NAVES, Rubens (Coord.). *Organizações sociais: a construção do modelo*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 19.

26 OFFREDI, Claudine. Desafios e potencialidades da gestão social na França e no Brasil. In: JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates et al. *Gestão social: mobilizações e conexões*. Coleção Enapegs, vol. VI. São Paulo: LCTE, 2013. p. 89.

com qualificação técnica, compromisso público e dedicação.

Sem esquecer que a “preocupação excessiva com os controles compromete os resultados”,²⁷ importa também que estratégias ágeis de responsabilização sejam adotadas – outro aspecto determinante do sucesso do conceito de *accountability*. O Brasil precisa sair da lógica da suspeita, que nos obriga a juntar e guardar notas, certidões, comprovantes a cada passo – muitos deles absolutamente desnecessários do ponto de vista da comprovação dos resultados e mesmo da lisura dos processos – e migrar para uma lógica da reputação, da credibilidade. Menos exigências, mais objetivas e voltadas às finalidades. E mais responsabilização rápida e assertiva quando se verificar alguma ação indevida.

O que nos leva a um último ponto de exame: estabelecer indicadores, parâmetros, é traçar limites em torno dos quais os resultados devem gravitar. No entanto, a experiência da área cultural com planejamento de longo prazo ainda é recente e pontual. Mais: há inúmeras externalidades que afetam o cumprimento das metas na área da Cultura. Uma chuva forte pode acabar com as previsões de grande público de um evento ao ar livre, ou mesmo inviabilizá-lo. Um surto de gripe ou caxumba [para citar duas ocorrências que povoaram os noticiários paulistas em 2016] pode reduzir significativamente as visitas escolares agendadas a equipamentos culturais em uma dada região. Por outro lado, novas parcerias firmadas podem ampliar exponencialmente os eventos e públicos de um festival. A premiação de um artista pode tornar sua apresentação mais concorrida. E, mesmo com um corte substancial de verbas, a manutenção de uma quantidade de ações culturais pode ser viabilizada, se forem construídas alternativas para minimizar os custos. Esses casos não representam 1% de tudo o que pode ocorrer em termos de interferência, imprevisto ou oportunidade na execução de um planejamento cultural, mas ilustram a importância de sempre circunstanciar os dados.

Em Cultura, o contexto é tudo. Não há como avaliar os resultados culturais apenas com números, ainda que eles sejam bem importantes para evidenciar, de um jeito simples e direto, o que foi feito, o que foi alcançado. Assim, é necessário observar que, para avaliar de maneira correta e útil as políticas públicas de Cultura, é preciso um esforço de construção de indicadores finalísticos, ligados aos propósitos da política pública cultural, e é necessário também um esforço de contextualização, de

27 NAVES, Rubens (Coord.). Op. cit.

exame qualitativo, que passa, em geral, pela realização de pesquisas.

A consciência dessa necessidade é essencial para que os órgãos de gestão pública, as instâncias controladoras e fiscalizadoras e a própria sociedade possam ter avaliações de qualidade capazes de pautar melhores tomadas de decisão. Nessa direção, é preciso ter consciência também de que, da mesma maneira que não se faz serviço público sem investimento, não se avalia sem custo. Por isso mesmo, importar referências de outras áreas sem atentar para as especificidades do fazer cultural ou pretender a adoção de indicadores sem que os propósitos estejam explícitos e sem ouvir os agentes e públicos da área redundará em perda de esforços, tempo e recursos.

Uma boa avaliação na área cultural começa com um bom planejamento. Quanto melhor o alinhamento entre planejamento e execução [técnica, administrativa e orçamentária], mais chance haverá de que os resultados sejam alcançados e de que os indicadores – adequados, contextualizados e complementados por pesquisas – sejam positivos. Lembrando sempre que o foco não é ter o indicador positivo: é ter o *resultado alcançado*, comprovado, devidamente avaliado em relação aos propósitos maiores, para uso em novos planejamentos, em novas ações e em novos resultados. Só é útil ter indicadores que sinalizam o caminho quando sabemos para onde queremos ir e quando usamos essa sinalização para ver se estamos indo na direção certa, ou para mudar de rumo. Em se tratando de indicadores, navegar continua sendo preciso.²⁸

28 Alusão à famosa frase atribuída ao general romano Pompeu (70 a.C.) pelo historiador romano Plutarco (106-48 a.C.), recuperada pelo poeta italiano Francesco Petrarca (1304-1374) e mais tarde popularizada pelo poeta português Fernando Pessoa (1888-1935): “Navegar é preciso, viver não é preciso”.

O domínio público
na gestão
das instituições
culturais:
uma análise
sobre museus

Allan Rocha de Souza
Vitor de Azevedo A. Junior

Notas introdutórias

Não é incomum a observação vulgar de que os museus são depósitos de coisas velhas e relíquias de um passado remoto. No senso comum, consagrou-se o ditado popular de que “quem gosta de passado é museu”. Em tempos mais recentes, as instituições museológicas se reinventaram e criaram novas formas de atrair e aproximar seu público, sem perder de vista sua importante função de suporte da memória e afirmação da identidade cultural de determinada coletividade: “Não há quem possa negar que, no mundo contemporâneo, os museus são instituições culturais relevantes, instrumentos de preservação do patrimônio histórico e indutores do desenvolvimento do turismo”.¹

Nessa linha, Andreas Huyssen realça que se observa atualmente um processo de “musealização da sociedade”, na medida em que estamos “seduzidos pela memória”. De acordo com o teórico, “um dos fenômenos culturais e políticos mais surpreendentes dos anos recentes é a emergência da memória como uma das preocupações culturais e políticas das sociedades ocidentais. [...] a memória se tornou uma obsessão cultural de proporções monumentais em todos os pontos do planeta”.²

O fenômeno de preservação da memória vivenciado pelas sociedades modernas retrata a preocupação com a preservação do patrimônio artístico-cultural e com as culturas identitárias de cada comunidade, abrindo espaço para a visibilização de grupos vulneráveis, antes esquecidos diante da ideia uniformizante de nação. Inegável também a importância dos museus na economia cultural, do entretenimento e do turismo.

Com o objetivo de assegurar o acesso aos bens e valores culturais, o presente trabalho tem por mira examinar potenciais efeitos dos direitos autorais na gestão dos museus, realçando sua relevância no campo da economia criativa e sua função propulsora na promoção dos direitos à memória e ao acesso à arte e à cultura.

1 Legislação sobre museus. 2. ed., Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2013, p. 13. [Recurso eletrônico.]

2 HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000, p. 9-16.

Os museus como espaços da memória e da cultura: o marco regulatório brasileiro

A história registra que a palavra museu tem origem na Grécia Antiga, proveniente de Mouseion, que denominava o templo das nove musas, ligadas a diferentes áreas das artes e das ciências, filhas de Zeus com Mnemosine, divindade da memória. O templo era reservado à contemplação dos estudos artísticos, literários e científicos e não como depósito de coleções para fruição e deleite dos visitantes. Com o passar do tempo, a noção e os sentidos contemporâneos da palavra museu adquiriram novos significados, apesar de continuar associada à preservação da arte, da ciência e da memória.³

No Brasil, o surgimento das primeiras instituições museológicas data do século XIX. Após a chegada da família imperial, entre as primeiras iniciativas culturais do monarca dom João VI está a criação do Museu Real, atual Museu Nacional, em 1818, “cujo acervo inicial se compunha de uma pequena coleção de história natural doada” pelo rei.⁴ No terceiro quartel do período oitocentista, surgiram outros museus no país, caracterizando a fase dos museus etnográficos – voltados a coleta, estudo e exibição de coleções naturais, etnográficas, paleontológicas e arqueológicas –, seguindo uma tendência mundial entre os anos de 1870 e 1930.⁵

3 JULIÃO, Letícia. Apontamentos sobre a história do museu. In: *Caderno de diretrizes museológicas*. 2. ed. Brasília: Ministério da Cultura/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/Departamento de Museus e Centros Culturais; Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura/Superintendência de Museus, 2006. p. 18.

4 “Na segunda metade do oitocentos, foram criados os museus do Exército (1864), da Marinha (1868), o Paranaense (1876), do Instituto Histórico e Geográfico da Bahia (1894), destacando-se, nesse cenário, dois museus etnográficos: o Paraense Emílio Goeldi, constituído em 1866, por iniciativa de uma instituição privada, transferido para o Estado em 1871 e reinaugurado em 1891, e o Paulista, conhecido como Museu do Ipiranga, surgido em 1894.” JULIÃO, Letícia. Apontamentos sobre a história do museu. In: *Caderno de diretrizes museológicas*, op. cit., p. 19.

5 “É possível dizer que no século XIX firmaram-se dois modelos de museus no mundo: aqueles alicerçados na história e cultura nacional, de caráter celebrativo, como o Louvre, e os que surgiram como resultado do movimento científico, voltados para a pré-história, a arqueologia e a etnologia, a exemplo do Museu Britânico. No Brasil, os museus enciclopédicos, voltados para diversos aspectos do saber e do país, predominaram até as décadas de vinte e trinta do século XX, quando entraram em declínio como no resto do mundo, em face da superação das teorias evolucionistas que os sustentavam. Embora a temática nacional não constituísse o cerne desses museus, tais instituições não deixaram de contribuir para construções simbólicas da nação brasileira, através de coleções que celebravam a riqueza e exuberância da fauna e da flora dos trópicos.” JULIÃO, Letícia. Apontamentos sobre a história do museu. In: *Caderno de diretrizes museológicas*, op. cit., p. 20.

A criação do Museu Histórico Nacional, em 1922, rompeu com a tradição de museus enciclopédicos e iniciou a fase do modelo museológico voltado à questão da nação e à história da pátria. No âmbito da referida instituição, implantou-se em 1932 o curso de museologia, fator decisivo e catalisador para a criação de outros museus no país. Importante ainda foi a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), em 1937 [Lei nº 378], que “representou um marco no processo de institucionalização de uma política para o patrimônio cultural no país”,⁶ sendo a primeira designação da autarquia hoje o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Na última década, o cenário normativo brasileiro avançou de forma significativa, integrado com o panorama instituído posteriormente com o Plano Nacional de Cultura. Pode-se mencionar entre as conquistas alcançadas o estabelecimento da Política Nacional de Museus (PNM), a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram/MinC) e do Sistema Brasileiro de Museus (SBM) e a aprovação do Estatuto Brasileiro de Museus [Lei nº 11.904/2009], que consolida uma legislação própria para a área.

A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, instituiu o Plano Nacional de Cultura, em conformidade com o comando constitucional previsto no art. 215, em seu § 3º, destacando-se como princípios norteadores o direito de todos à arte e à cultura e o direito à memória e às tradições, conforme previsto respectivamente no art. 1º, incisos IV e VI, sendo que um dos objetivos é a promoção do direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções [art. 2º, IV].

Entre as estratégias e ações para reconhecer e valorizar a diversidade e proteger e promover as artes e expressões culturais, enfatizam-se: [i] estimular a compreensão dos museus, centros culturais e espaços de memória como articuladores do ambiente urbano, da história da cidade e de seus estabelecimentos humanos como fenômeno cultural; [ii] estimular e consolidar a apropriação, pelas redes públicas de ensino, do potencial pedagógico dos acervos dos museus brasileiros, contribuindo para fortalecer o processo de ensino-aprendizagem em escolas públicas; [iii] fomentar e articular, em rede, os museus comunitários, ecomuseus, museus de terri-

6 “A atuação do Sphan no campo da museologia pode ser considerada tímida se comparada aos tombamentos dos bens edificados, cuja preservação foi privilegiada pelo órgão. Apesar disso, iniciativas importantes marcaram um novo alento para os museus em geral, a exemplo de medidas que procuravam impedir a evasão de acervos do país e a implementação de uma política de criação de museus nacionais.” JULIÃO, Letícia. Apontamentos sobre a história do museu. In: *Caderno de diretrizes museológicas*, op. cit., p. 20-22.

tório, museus locais, casas do patrimônio cultural e outros centros de preservação e difusão do patrimônio cultural, garantindo o direito de memória aos diferentes grupos e movimentos sociais; [iv] estimular a criação de centros integrados da memória [museus, arquivos e bibliotecas] nos estados e municípios brasileiros, com a função de registro, pesquisa, preservação e difusão do conhecimento.

O Plano Nacional de Cultura reafirmou a necessidade de aprimorar os mecanismos regulatórios e legislativos de proteção e gestão dos museus brasileiros, o que vem ao encontro do novo panorama normativo brasileiro já iniciado com a Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que instituiu o Estatuto de Museus. Para os efeitos dessa lei, consideram-se museus: “as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento” [art. 1º].

Estabelece o Estatuto de Museus que são princípios fundamentais:

- I. a valorização da dignidade humana;
- II. a promoção da cidadania;
- III. o cumprimento da função social;
- IV. a valorização e preservação do patrimônio cultural e ambiental;
- V. a universalidade do acesso, o respeito e a valorização à diversidade cultural;
- VI o intercâmbio institucional.

Cabe registrar que o ponto de partida para a revitalização das instituições museológicas foi a Política Nacional dos Museus, lançada em maio de 2003, que foi fruto de ampla discussão com museólogos de todo o país.⁷ Entre os sete eixos programáticos que visavam fundamentar as ações a serem desenvolvidas ao longo dos primeiros quatro anos, muitas medidas foram acolhidas pelo Estatuto de Museus ou já implementadas pelo Instituto Brasileiro de Museus [Ibram].

Em 2009, por força da promulgação da Lei nº 11.906, foi criado o Ibram, com natureza de autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira. Vinculada ao Ministério da Cul-

7 V. BRASIL. Ministério da Cultura. Política nacional de museus. Organização e textos de José do Nascimento Junior e Mário de Souza Chagas. Brasília: MinC, 2007. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2010/01/politica_nacional_museus.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

tura [MinC], a nova autarquia sucedeu o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [Iphan] nos direitos, deveres e obrigações relacionados aos museus federais, sendo responsável pela Política Nacional de Museus [PNM] e pela melhoria dos serviços no setor, além da administração direta de diversos museus.

Conforme se percebe, tem se observado um substancial fortalecimento dos museus como centros perpetuadores da memória, da arte e do conhecimento, sobretudo em razão da criação do marco regulatório para o setor e de uma autarquia responsável pela promoção das diretrizes e políticas museológicas. Além disso, verifica-se um aumento significativo no número de museus em território nacional, mas ainda com uma distribuição bastante desigual entre as regiões brasileiras.

Em 2006, foi criado o Cadastro Nacional de Museus [CNM] com o objetivo de “manter um sistema capaz de processar regularmente informações sobre a diversidade museal brasileira, contribuindo para a construção de conhecimento e seu compartilhamento público”.⁸ Em estudo publicado em 2011, mas com data de corte em 10 de setembro de 2010, foram mapeadas 3.025 unidades museológicas no Brasil, sendo constatado que as regiões Sudeste e Sul do país concentram 67% dos museus.⁹

Apesar dos inegáveis avanços no panorama regulatório e de formulação de políticas públicas voltadas à revitalização e melhoria dos serviços das instituições museológicas, percebe-se que o manejo dos direitos autorais na gestão dos museus ainda é bastante tímido, sobretudo no que tange ao acesso de bens em domínio público.

O Estatuto de Museus limitou-se a prever que os museus podem autorizar ou produzir publicações sobre temas vinculados a seus bens culturais e peças publicitárias sobre seu acervo e suas atividades, garantindo a “qualidade, a fidelidade e os propósitos científicos e educativos do material produzido, sem prejuízo dos direitos de autor e conexos” [art. 33, § 1º]. É uma disposição bastante acanhada e nada esclarecedora da forma de como os direitos autorais se relacionam com as instituições

8 INSTITUTO Brasileiro de Museus. *Museus em Números*. Brasília: Instituto Brasileiro de Museus, 2011, p. XV. Disponível em: <http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/museus_em_numeros_volume1.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.

9 “Os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro aparecem, nessa ordem, como os que apresentam a quantidade mais elevada de museus”. INSTITUTO Brasileiro de Museus. *Museus em números*, op. cit, p. 47-48. Disponível em: <http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/museus_em_numeros_volume1.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.

museológicas, pois de pronto cria novas, mas não encaminha tensões com a Lei de Direitos Autorais, com efeitos sobre a gestão das instituições e a diversificação e pluralidade do acervo.

Entre as tensões, existentes ou elevadas, podemos destacar as incertezas quanto ao que se pode [e deve] fazer com as obras protegidas, as potencialidades das obras em domínio público e os sistemas de contratação de exposições e aquisição de obras. O foco aqui, porém, são as possibilidades das obras em domínio público à disposição dos gestores. A compreensão dessas possibilidades passa antes pelo entendimento do papel fundamental dos direitos culturais e do acesso à cultura na compreensão das políticas culturais, das funções dos museus e das obrigações de seus gestores, que vemos logo a seguir.

Direitos culturais e acesso à cultura

A experiência cultural é um dos pilares formadores da pessoa e condição imprescindível para o desenvolvimento integral de sua personalidade, pois a partir dela são elaboradas e reelaboradas as visões e construídos os universos simbólicos com os quais o mundo é apreendido. O sentimento de pertencimento a uma comunidade, consequência das experiências culturais comuns, e de valorização positiva desse vínculo são pressupostos reconhecidos para a plena cidadania.

Evidencia-se, portanto, a importância de se reconhecer um *locus* normativo próprio para a tutela dos direitos ligados à promoção e à garantia do acesso e fruição dos bens culturais, indispensáveis para assegurar as experiências culturais, que remetem à máxima realização do princípio da dignidade da pessoa humana, valor cardeal do ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que os direitos culturais promovem o desenvolvimento pessoal para uma existência digna, a construção das identidades, a inclusão e exercício da cidadania cultural, a capacitação para o diálogo intercultural e o crescimento socialmente sustentável. Todas essas circunstâncias interagem na justificação e informam o conteúdo dos direitos culturais.

Reconhece-se, portanto, a existência de um campo específico em nosso sistema normativo preocupado em tutelar um conjunto de direitos interdependentes, vin-

culados ao objetivo maior de assegurar a livre participação na vida cultural e garantir seu pleno exercício, formando, assim, os chamados direitos culturais.¹⁰

A amplitude dos efeitos pessoais e sociais dos direitos culturais indica que não há como cumprir os objetivos fundamentais da república de edificação de uma sociedade livre, justa e solidária, de assegurar o desenvolvimento inclusivo e a promoção do bem geral sem a máxima concreção desses direitos. Afinal, a igualdade cultural é condição para a convivência harmoniosa e o diálogo efetivamente livre é essencial em uma sociedade plural.

Embora os direitos culturais, que são expressamente reconhecidos na Constituição Federal – nuclearmente previstos nos artigos 215 e 216 – e nos tratados internacionais de direitos fundamentais, sejam constituídos, sobretudo, do direito à livre participação na vida cultural e objetivem, principalmente, assegurar a todos seu pleno exercício, são também compostos pelo direito de acesso e fruição das fontes, bens e patrimônio culturais e pelo direito a identidade, pluralidade e diversidade cultural.

O direito de todos ao pleno exercício dos direitos culturais implica, por ser informado pelas disposições dos tratados internacionais, o direito à livre participação na vida cultural, pois só diante dessa possibilidade é possível exercê-los plenamente. A participação deve ser livre em razão do próprio pluralismo, assegurado constitucionalmente, e da diversidade, amparada internacionalmente.

Desse modo, o direito de livre participação, que, em última instância, deriva da autonomia privada,¹¹ é a condição imprescindível para o pleno exercício dos direitos culturais, de onde decorre que este é o núcleo essencial dos direitos culturais na Constituição. Para sua viabilização, o direito de livre participação cultural é necessariamente informado e subsidiado por outros direitos culturais, que complementam seus significados e alcance.

10 Para um estudo sistemático a respeito do assunto, remetemos a: SOUZA, Allan Rocha de. *Os direitos culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012, especialmente, p. 93-125.

11 Sobre a alteração qualitativa da autonomia privada, cf. TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e direito civil na construção unitária do ordenamento. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007; e BARBOZA, Heloisa Helena. Reflexões sobre a autonomia negocial. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luis Edson (Coord.). *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

A livre participação e o pleno exercício dos direitos culturais só se realizam com o acesso ao patrimônio cultural e às fontes de cultura – que tradicionalmente são os museus, arquivos, centros culturais, mas que devem ser entendidos mais amplamente para incluir todos os espaços, físicos ou não, de elaboração e reelaboração de símbolos e seus significados culturais. Estes, quando somados à possibilidade concreta de fruição dos bens culturais, perfazem o segundo mandamento constitucional do núcleo estrito desses direitos: o direito de acesso à cultura. A concretização desse comando permite afirmar que as possibilidades e formas de acesso condicionam os próprios direitos culturais, afetando sua realização e amplitude. O acesso é condição indispensável para a concretização de quaisquer dos direitos culturais, mormente o de participação.

Não é possível pensar em acesso sem o correspondente direito de fruição desses bens e vivência das experiências. O conteúdo do direito de acesso é também informado pelo disposto nos tratados internacionais, que preveem a fruição dos bens culturais como um dos direitos culturais. Ainda que assim não fosse, acesso sem a possibilidade de fruição é preceito vazio, inócuo, inoperante, contrário à lógica da substancialidade das normativas constitucionais. Acesso e fruição cultural são conceitos vinculados e implicam-se mutuamente, pois refletem a mesma finalidade, que é permitir a participação e o exercício desses direitos.

Sem acesso, não é possível a inclusão, emancipação, cidadania, democracia ou desenvolvimento culturais, nem a formação, criação, manifestação, produção ou expressão culturais, que somente são viáveis com fruição dos bens culturais. Assim, da perspectiva dos direitos culturais, a exceção jurídica é a restrição ao acesso, porque afeta negativamente a participação e o próprio exercício dos direitos culturais.

Esses direitos são, ainda, complementados pelo direito a um patrimônio cultural rico, valorizado e protegido, pelo direito de participação no processo decisório da elaboração e execução das políticas públicas e, também, pelo direito de obter apoio e incentivo na produção, valoração e difusão de bens e valores culturais. Esses são os direitos culturais *stricto sensu*.

Com relação ao patrimônio cultural brasileiro constitucionalmente identificado, destacam-se a sua abrangência e os comandos para seu enriquecimento e, novamente, para a democratização do acesso. No entanto, um patrimônio cultural pálido esvazia os direitos culturais, pois lhes retira a substância que intermedeia as interações culturais. Sua fragilidade contamina todo o conjunto de direitos culturais.

O elemento de vinculação de bens em geral ao patrimônio cultural brasileiro é o valor simbólico que embutem, por se referirem à identidade, ação ou memória dos diversos grupos formadores. Afora o conteúdo simbólico, o conteúdo do patrimônio cultural nacional é abrangente, desconhecendo outros limites que não a referência simbólica ao elemento identitário.

Assim, o patrimônio cultural nacional inclui bens materiais ou imateriais, individuais ou coletivos, sejam formas de expressão ou formas de criar, fazer e viver, sejam edificações e espaços de manifestação cultural ou criações artísticas, científicas e tecnológicas, sejam, ainda, obras, objetos e documentos ou conjuntos históricos, paisagísticos, artísticos, arqueológicos, paleontológicos, ecológicos, científicos ou que representem outros valores.

Ao Estado cabe incentivar a produção e o conhecimento dos bens e valores culturais integrantes ou que venham a integrar o patrimônio cultural brasileiro. Por outro lado, deve também vigiar e punir os danos e ameaças a esse patrimônio. Deverá ainda, junto com a sociedade, promovê-lo e protegê-lo, por quaisquer formas de acautelamento e preservação, inclusive desapropriação, tombamento, inventários e registros, além da preservação da documentação governamental.

Por fim, o último vetor que estrutura os direitos culturais no Brasil refere-se à obrigatoriedade de atentar à pluralidade e à diversidade culturais na construção dos espaços de livre trânsito cultural que possibilitam a plena concretização dos direitos culturais, característica elementar da cultura nacional constitucionalmente protegida. Essa pluralidade está estampada nos §§ 1º e 2º do artigo 215 e no *caput* do artigo 216, quando se refere às manifestações dos grupos formadores da brasilidade. Esse aspecto é reforçado pela diretriz do Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 12.343/2010, que prevê a valorização da diversidade étnica e regional. Seu sentido jurídico é informado também pela Convenção para Proteção e Promoção da Diversidade Cultural.¹² Não menos importantes para elucidar seu conteúdo são os tratados de não discriminação e em favor da inclusão, capitaneados pela ONU.

Há, portanto, o claro reconhecimento constitucional do pluralismo cultural e da conseqüente diversidade como formadores da nação e proclamadores das particularidades pátrias, expressos na obrigação de proteger e promover as manifestações

12 Concluída em Paris em 20 de outubro de 2005, foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto-Lei nº 6.177, de agosto de 2007.

populares, indígenas, afro-brasileiras e de qualquer dos muitos grupos formadores da identidade nacional.

Podemos preliminarmente concluir afirmando que o conteúdo dos direitos culturais *stricto sensu* no Brasil encontra-se, portanto, estruturado no ordenamento jurídico nacional a partir de quatro pilares, que são: [1] a livre participação na vida cultural da comunidade e o pleno exercício dos direitos culturais; [2] o acesso às fontes e à fruição dos bens de cultura nacional; [3] o robustecimento do patrimônio cultural brasileiro; e [4] o incentivo à diversidade de manifestações culturais e a proteção da pluralidade de identidades e formas de ser brasileiro.

Na medida em que os direitos culturais são direitos fundamentais constitucionais, espera-se que seus efeitos se espalhem objetivamente por todo o Estado, pautando suas políticas, ações e relações, e alcancem inclusive as relações privadas, mormente aquelas que exercem uma função pública, como é o caso das organizações sociais e demais parcerias público-privadas.

Desse modo, nos parece fundamental partir da perspectiva dos direitos culturais para entender não só a função e os objetivos das instituições culturais, mas também para analisar a adequação de suas ações e pontuar as omissões.

Mesmo a perene preocupação com o financiamento, a sustentabilidade e o robustecimento econômico das atividades artístico-culturais não pode desconsiderar a dinâmica dos processos culturais de criação e produção artística nem as determinantes dos direitos culturais.

Na base do processo de desenvolvimento das atividades culturais está a criatividade culturalmente manifestada, que é seu elemento distintivo e qualificador. Essas expressões que se buscam apreender social e economicamente são, ao mesmo tempo, individuais e coletivas, pessoais e sociais. Seus produtos são resultantes das contínuas interações culturais e valorativas entre seus membros e grupos sociais participantes desses espaços culturalmente criativos, que são, portanto, lugares de construção coletiva.

Identificar e compreender as condições que favorecem o surgimento e a manutenção desse ambiente é essencial para atingir os objetivos das políticas públicas informadas pelos direitos culturais. Essas condições, por sua vez, podem ser classificadas em três grupos distintos, porém em permanente interação, a saber: estruturas físicas, disponibilidade material e circunstâncias imateriais.

Capital é a atenção às circunstâncias imateriais de promoção do ambiente criativo. Nesse contexto, o amplo acesso ao conteúdo do acervo museológico, para exemplificar, deve passar a ser visto como um objetivo central, um dever a ser perseguido precipuamente, por força normativa constitucional.

Isso porque apenas com o acesso aos bens culturais é possível a ampla fruição dos bens artístico-culturais, a participação na vida cultural, o exercício dos direitos culturais e a viabilização da inclusão, democracia e cidadania culturais, sem os quais não haverá sociedade culturalmente rica nem, muito menos, um ambiente criativo saudável.

Isso fica ainda mais claro quando pensamos nos efeitos do acesso aos bens culturais. Na medida em que se pode afirmar que não existem criadores sem que antes tenham sido expostos às manifestações que vierem a criar, deve-se admitir que o acesso é o principal elemento fomentador da autoria.

Ao ir além e compreender que as obras existem dentro de um contexto sociocultural, de onde são retiradas as necessárias referências, diretas ou indiretas, deve-se obrigatoriamente perceber essas obras como artístico-culturais e o acesso como propulsor da criação. E, ainda, ao entender, junto com Pierre Bourdieu, que o desejo da prática cultural só advém da própria prática, o acesso deve ser visto como promotor do desejo da experiência e fruição dos produtos, bens e serviços de conteúdo artístico-cultural.

O acesso aos bens culturais é paralelamente fomentador da autoria, propulsor da criação e promotor do desejo de fruir essas criações. O acesso é, portanto, o elemento imaterial essencial e fundamental para a construção de um ambiente criativo fértil e sustentável, sem o qual toda e qualquer política de promoção cultural terá eficácia restrita.

O aumento da atratividade das instituições museológicas e o pleno cumprimento de suas funções, contudo, não pode ser medido em razão da dinâmica econômica que pode gerar, mas principalmente pela capacidade de integrar seus acervos à vida dos habitantes e visitantes dos locais onde se inserem.

As questões jurídicas que envolvem a produção de bens e a oferta de serviços de conteúdo cultural são de fundamental importância na construção do ambiente criativo que se propõe. Esse ambiente criativo fértil e sustentável, como proposto, é principalmente afetado em termos jurídicos pelas normas de direitos autorais.

E o aspecto relacionado aos direitos autorais e às atividades museológicas mais saliente é o domínio público, cuja exploração das amplas possibilidades oferecidas é um caminho de baixo risco e grande potencial de retorno.

O desbravamento sumário dos principais cânones dos direitos autorais e do domínio público, a seguir, antecede as considerações finais, quando as possibilidades de ação serão notadas.

Direitos autorais e domínio público

O direito de autor substancialmente “realiza a conciliação de interesses públicos e privados, de regras de cultura com preocupações de remuneração do autor”¹³. Desse modo, a proteção dos direitos autorais deve refletir a interseção entre os interesses individuais do autor, dos investidores e os coletivos e públicos da sociedade e do cidadão que, restritos ao aspecto patrimonial, são direcionados, respectivamente, à retribuição econômica pelo trabalho criativo e investimento e à fruição dos bens culturais.¹⁴ A integração entre essas posições é manifestada, principalmente, no estabelecimento de limites à exclusividade patrimonial,¹⁵ pois “o choque é direto e originário, refletindo, portanto, a luta interna entre os interesses em questão, e que se manifesta sob as formas de limitações e de exceções aos direitos exclusivos assegurados aos autores”.¹⁶

Os direitos autorais são justificados e funcionalizados em razão dos direitos culturais desde seu surgimento histórico. Sua justificativa atual é complementada pelo elemento pessoal que assegura a manutenção do vínculo entre autor e obra, com algumas outras consequências dessa ordem. O próprio vínculo pessoal de paternidade tem uma função cultural pública, pois permite a identificação do autor de determinada obra, do originador do discurso,¹⁷ enriquecendo o conjunto de referên-

13 ASCENSÃO, José Oliveira. *Direitos de autor e direitos conexos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. p. 216.

14 BITTAR, Carlos Alberto. *Contornos atuais do direito de autor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 138.

15 BITTAR, Carlos Alberto. Op. cit., p. 140.

16 Id. Ibid., p. 140.

17 Nesse sentido, ver FOULCAULT, Michel. O que é um autor? In: MOTTA, Manoel Barros da (Org.). *Ditos e escritos III – Estética: literatura e pintura, música e cinema*. p. 264-298.

cias culturais e auxiliando na compreensão do contexto sócio-histórico-cultural da manifestação, também relevante do ponto de vista da memória.

A Convenção de Berna, estabelecida inicialmente em 1886, que rege padrões mínimos de proteção no plano internacional, determina a duração mínima de proteção das obras autorais: 50 anos após a morte do autor. O Brasil foi signatário da Convenção de Berna, mas só aderiu à revisão de 1908 em 1922. O texto atual, após a revisão de 1971 em Paris, encontra-se ratificado pelo Decreto 75.699/1975. Esse fato, somado à imediata adesão do país ao Acordo Trips, impede a diminuição dos prazos de proteção para um patamar abaixo de 50 anos após a morte do autor.

Atualmente, a Lei de Direitos Autorais brasileira estabelece, como regra, o prazo de 70 anos após o falecimento do autor para que a obra ingresse em domínio público. Mas convém ressaltar que há uma tendência mundial para a distensão dos prazos nas legislações internas em decorrência, principalmente, da pressão dos países desenvolvidos e das indústrias do entretenimento. Com efeito, como bem observado por Sérgio Branco, “a prática tem demonstrado que o principal beneficiado com a dilação do prazo não é o autor nem seus sucessores, mas sim a indústria dos intermediários”.¹⁸ Percebe-se, portanto, que o Brasil, alinhado à ideologia restritiva e individualista, optou pelo prazo de 70 anos de proteção autoral em vez de seguir o prazo mínimo previsto na mencionada convenção.

Cabe frisar que a Lei de Direitos Autorais adotou como paradigma o critério temporal para a demarcação do fim da exclusividade na exploração comercial da obra, além de prever outras hipóteses no artigo 45: autores falecidos sem sucessores e obras de autor desconhecido, ressalvados os conhecimentos tradicionais.

Deve-se observar que o tempo de duração dos direitos patrimoniais de autor e demais critérios definidores da entrada da obra em domínio público são estabelecidos pelas leis de cada país. Com isso, uma obra já em domínio público no Brasil não necessariamente está na mesma condição em outro país. Além disso, não interessa a nacionalidade ou origem dos autores, pois as obras de qualquer autor estão sujeitas aos mesmos regimes nacionais: obras de autores franceses ou americanos entram em domínio público no Brasil ao mesmo tempo que as de autores brasileiros, e vice-versa.

18 BRANCO, Sergio. *O domínio público no direito autoral brasileiro: uma obra em domínio público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 102.

O prazo do domínio público pode se iniciar no falecimento do autor ou no lançamento da obra, considerando sempre o ano e ignorando mês e dia, uma vez que o prazo começa a contar sempre de 1º de janeiro do ano seguinte ao evento, o que quer dizer que novas obras ingressam em domínio público sempre também em 1º de janeiro, já que os prazos de proteção se encerram em 31 de dezembro. No Brasil, estão em domínio público as obras nas seguintes condições:

- [i] de autores falecidos há 70 anos ou mais, inclusive com relação às obras póstumas [art. 41];
- [ii] caso sejam em coautoria, 70 anos após a morte do último dos coautores [art. 42];
- [iii] obras anônimas ou pseudônimas, 70 anos após o seu lançamento – a não ser que os autores se deem por conhecidos antes do transcurso do prazo [art. 43];
- [iv] caso sejam obras audiovisuais, fotográficas ou coletivas, 70 anos do lançamento ou publicação [art. 44].

Em 2017, por exemplo, entrarão em domínio público as obras dos autores falecidos em 1946, bem como as obras audiovisuais, fotográficas, coletivas, anônimas ou pseudônimas lançadas até esse ano. Em 2018, aquelas até 1947, e assim por diante. Notem que independe da nacionalidade dos autores e obras, ou mesmo de onde tenham sido lançadas.

Além desses casos expressamente regulados na legislação, Sergio Branco defende que também são formas de ingresso de obras em domínio público aquelas [1] criadas antes que houvesse uma lei protetiva de direitos autorais; [2] que jamais gozaram de proteção nos termos da lei; [3] criadas em países não signatários de tratados internacionais; e [4] aquelas cujo próprio titular de direitos autorais decidiu colocá-las em domínio público.

No que tange aos direitos morais de autor, devemos notar que subsistem ao advento do domínio público apenas os direitos de paternidade e integridade, mas esse último apenas se, a partir de sua modificação, houver prejuízo à obra ou à reputação ou honra do autor. Cabe ao poder público a defesa desses direitos, especificamente por sua função social e cultural de manutenção do vínculo entre o autor e sua obra.

A entrada da obra em domínio público significa a extinção dos direitos patrimoniais de parte substancial dos direitos morais. Quer dizer também que nenhuma autorização precisa ser solicitada ou pode ser exigida para sua plena utilização, pois seu uso é agora livre de cerceamentos e atribuições de exclusividade.

Livres da necessidade de autorizações, sempre precedidas de negociações potencialmente desgastantes e posteriormente dispendiosas, as possibilidades oferecidas pelo domínio público não podem nem devem ser ignoradas. Ao contrário, precisam ser incorporadas como um ativo inestimável à disposição do gestor, que deve ir além das práticas atuais, que limitam simbolicamente suas ações, e assumir o acervo não como uma joia a ser guardada para a apreciação de poucos, mas como um tesouro a ser revelado, aguardando sua apropriação, significação e ressignificação simbólica.

Considerações finais

Não é possível construir um ambiente fértil em criatividade, culturalmente rico e socialmente sustentável sem a ampliação e priorização do acesso aos bens culturais. Inclusive e principalmente derrubando as cercas imateriais e bloqueios mentais que impedem a circulação e fruição desses bens essenciais.

Os espaços de liberdade de manifestação cultural, de acesso incondicionado a autorização e pedágio, são os mananciais da criatividade. Sem esses espaços de liberdade cultural, associados às circunstâncias imateriais indutivas da participação, não haverá nem criadores, nem criações, nem público. Não haverá alimento nem oxigênio para as criações.

Se os governos, gestores e administradores estiverem sérios em sua visão de promover dinâmica e engrandecimento culturais, terão de rever seus paradigmas, que supervalorizam a exclusividade autoral e restringem exageradamente o direito cultural de acesso.

Perenes dúvidas sobre os usos legalmente livres de obras protegidas [quais são os limites da exclusividade autoral?]; ou quanto aos sistemas de transferência de direitos autorais e o conteúdo dos contratos de exposições e aquisição de obras [cessões ou licenças?]; e, ainda, à exploração do potencial do domínio público [que obras estão em domínio público?] são todas questões que afetam diretamente a gestão das instituições e, quando não enfrentadas, reduzem seu potencial alcance.

Mas, a par de qualquer mudança legal, os museus, assim como os arquivos e bibliotecas, em sua dinâmica contemporânea, têm um papel essencial a cumprir:

disseminar as expressões culturais, instigar novos e futuros autores, atrair novos apreciadores e fomentar o interesse do público na participação dos significados culturais e simbólicos das artes.

Em vez de se tornarem um empecilho para a promoção de seus eventos e atividades – como muitas vezes o são em seu viés restritivo –, os direitos autorais, em sua face libertária, podem ser um instrumento fundamental para o cumprimento de suas funções de acesso à cultura, disseminação e formação cultural.

O recurso às limitações aos direitos autorais¹⁹ é fundamental para identificar as possibilidades de uso de obras protegidas que independem de autorização ou remuneração; um acompanhamento especializado na condução das negociações e elaboração dos instrumentos contratuais é essencial na conclusão dos acordos de aquisição e exposição; mas o principal instrumento à disposição do gestor é justamente o tão falado e pouco valorizado domínio público, objeto de nossas digressões nestas páginas.

A imensa maioria das obras situadas nos museus – certamente as clássicas – encontra-se hoje em domínio público. Em vez de ficarem protegidas – ou escondidas – pelos muros simbólicos que acabam por repelir a chegada de novos apreciadores, sua emblemática demolição mostra-se fundamental.

A disponibilização digital das obras integrantes das coleções é um poderoso instrumento capaz não só de revelar a riqueza de um acervo, mas também de atrair novos cidadãos. A contextualização histórica das obras e de seus autores, a produção de recursos educacionais relacionados e sua utilização interativa com a sociedade, principalmente nos anos formativos, revelar-se-ão fortes elementos de consolidação institucional. Abrir digitalmente suas portas não substituirá sua apreciação física, mas, ao contrário, aumentará sua penetrabilidade social.

Nessa linha de atuação, os museus podem e devem se tornar centros de instigação à arte, ao belo, e de formação do gosto artístico-cultural, indo além de um espaço de preservação da memória cultural de um grupo, para se tornarem centros de promoção cultural. Esse parece ser um dos principais desafios atuais dessas instituições.

¹⁹ Para maior aprofundamento na questão, ver SOUZA, Allan Rocha. *A função social dos direitos autorais*. Rio de Janeiro: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2006.

CAPÍTULO 3

**MODELOS
DE GESTÃO E
SUSTENTABILIDADE**

A transição da gestão da cultura no Brasil: a busca da via sustentável

Pedro Paulo Gangemi

Ao nos debruçarmos sobre o conceito de cultura, deparamos com uma enormidade de definições e sentidos. Independentemente da área em que se trate o tema ou o significado a ele atribuído, é unânime a importância associada, seja para o indivíduo, seja para o convívio em sociedade. Sua manifestação pode se dar de diferentes formas, em diferentes plataformas e em diferentes espaços.

A gestão da cultura é um dos grandes desafios nos dias atuais. Significa não apenas fazer com que o objeto cultural tenha valor e relevância para determinada realidade, comunidade, contexto, mas que seja algo significativo e acessível ao maior número de pessoas. Não é consenso até que ponto a presença do Estado é necessária e até onde a iniciativa privada pode atuar.

Neste artigo, faz-se uma análise acerca da gestão da cultura no Brasil e os diferentes papéis que o setor público e o privado desempenham e, ainda, sobre a relevância que o terceiro setor, pautado pela ação da sociedade civil organizada, passou a representar na disseminação de atividades, manutenção e gestão de equipamentos culturais. Ao final, busca-se ampliar o olhar sobre essas diferentes possibilidades como vias complementares e necessárias, em oposição ao enquadramento como vias concorrentes ou excludentes, contribuindo para a perenidade das instituições culturais.

A relação entre o Estado e a cultura

No Brasil, os empreendimentos culturais e as organizações de cultura da forma como conhecemos hoje passaram a ter espaço e relevância na agenda política do Estado entre a segunda e a terceira décadas dos anos 1900. Foi no primeiro governo Vargas, na década de 1930, que a área se fortaleceu.¹ Naquela época, muitos recursos financeiros eram destinados ao Ministério da Educação e Saúde (MES), gerido por Gustavo Capanema e que tinha como colaboradores figuras ilustres e representantes de movimentos artísticos e culturais, como Carlos Drummond de Andrade, Candido Portinari, Heitor Villa-Lobos, Cecília Meireles, entre outros artistas bastante reconhecidos nos dias de hoje.²

1 Não se deve deixar de mencionar, contudo, alguns eventos de relevância nacional, como a construção e inauguração do novo prédio da Biblioteca Nacional em 1906 e a Semana de Arte Moderna em 1922.

2 SCHWARTZMAN, 2000; CALABRE, 2009.

No pós-guerra, com a abertura dos mercados e a ainda incipiente internacionalização do Brasil, a cultura nacional passou a experimentar outras formas de expressão e também a se disseminar no exterior, como os exemplos do Cinema Novo e da bossa nova. A expansão se dava de maneira lenta, porém sólida, e sob argumentos de desenvolvimentismo. Em 1969, vale ressaltar a criação da instituição que deveria regular a propriedade intelectual nacional, com a missão de observar e garantir a soberania brasileira sobre as criações e inventividades, feita pelo Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (Inpi), tendo sido acompanhada pelas instituições e marcos legais relacionados à proteção dos direitos autorais³.

Desde a era Vargas até meados da década de 1980, o Estado e as empresas públicas foram os grandes responsáveis pelos vultosos investimentos em empreendimentos culturais e na manutenção de atividades e equipamentos, e também pela preservação do patrimônio histórico e pela difusão da cultura nacional. Até essa época, também se destacaram, de forma mais pontual, mecenas e colecionadores que impulsionaram a criação de instituições culturais, tais como as figuras de Franco Zampari, Assis Chateaubriand e Francisco Matarazzo Sobrinho. Na década de 1990, época de ascensão da globalização e de consolidação das privatizações, esse cenário começou a se transformar também na arena cultural. Empresas privadas, entre elas algumas ex-estatais agora privatizadas, passaram a dominar o cenário de aproximação com o mundo da cultura.

Nessa época foram iniciadas mudanças em organizações e no sistema institucional [político, econômico e social], tanto na esfera pública quanto na privada. Entre essas mudanças, destacam-se, por exemplo, a expansão de órgãos públicos direcionados especificamente para a cultura, como o Ministério da Cultura e as secretarias estaduais e municipais de cultura; a criação de marcos regulatórios específicos para tratar da cultura e de sua relação com o mundo das empresas, como as leis de incentivo à cultura; o amplo processo de reforma e privatizações que transformou em privadas empresas marcadas pela atuação e investimentos na cultura; o aumento do número de empresas que se especializaram na produção cultural e a maior profissionalização das profissões associadas à cultura, entre outros fatos.

No início da década de 1990, fatos como a adequação à Constituição de 1988, o

3 Para uma abordagem histórica da proteção da propriedade intelectual, ver, por exemplo: BARBOSA, 2014; CRUZ, 2003. Observa-se a complexidade dessa questão, até hoje discutida e não consolidada, pela academia, gestores públicos, empresários, juristas e artistas.

impeachment do presidente Fernando Collor de Mello e a proposta inovadora do Plano Real ilustram a busca por um cenário de desenvolvimento nacional factível com as promessas de crescimento social e econômico. Em 1995, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado [Mare], foi defendido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que pretendia, segundo o próprio texto, “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” por meio de uma nova organização administrativa do Estado brasileiro com a implantação de uma “administração pública gerencial”.⁴

A mudança dos papéis: Estado e mercado

Coincidente a esse processo de mudanças e em busca de um Estado mais eficiente, observa-se a transferência para a iniciativa privada de parte da responsabilidade pela execução de atividades antes dominadas pelo Estado. Esse processo pode ser considerado positivo do ponto de vista da disseminação e da multiplicação de meios, da produção e dos usos da cultura. O Estado, que não deixou de exercer seu papel, como direcionador e formulador de políticas para a área, agora também deveria adotar medidas de regulação, controle e monitoramento dessas atividades. Cabe enfatizar que o planejamento nacional para a área cultural se materializa, principalmente, no Plano Nacional de Cultura [PNC] e tem seu desdobramento a partir das metas definidas para um horizonte até 2020.⁵

Um dos indicadores que ratificam o aumento da participação privada na cultura são os gastos com patrocínios, estimulados pelas leis de incentivo à cultura iniciadas em 1986 com a Lei Sarney, abrindo caminho para o marketing cultural. De acordo com os quadros a apresentados a seguir, observa-se a mudança no panorama com o aumento da participação privada nesse tipo de atividade. Em 1997, era majoritário o nível de investimento público na cultura, representado pelas empresas de telecomunicações do antigo Sistema Telebrás. A partir do ano 2000, esse quadro começa a mudar, com a Petrobras, sociedade de economia mista, liderando o ranking.

4 BRASIL, 1997b; BRASIL, 1995; PEREIRA, 1996.

5 BRASIL 1997a; MINC, 2012.

Quadro 1: PRINCIPAIS EMPRESAS PATROCINADORAS DA LEI ROUANET EM 1997⁶

| | ANO | INCENTIVADORES | VALOR (R\$) INCENTIVADO ⁷ |
|----|------|--|--------------------------------------|
| 1 | 1997 | Telecomunicações Brasileiras S/A – Telebrás | 42.963.450,75 |
| 2 | 1997 | Telecomunicações de São Paulo – Telesp | 37.051.102,91 |
| 3 | 1997 | Petróleo Brasileiro S. A – Petrobras | 29.673.377,13 |
| 4 | 1997 | Banco Itaú S.A. | 29.335.037,34 |
| 5 | 1997 | Telecomunicações de Minas Gerais S/A. – Telemig | 24.473.288,50 |
| 6 | 1997 | Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. | 19.166.080,79 |
| 7 | 1997 | Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. – Embratel | 17.308.123,10 |
| 8 | 1997 | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras | 16.464.458,06 |
| 9 | 1997 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES | 16.438.577,44 |
| 10 | 1997 | Souza Cruz S.A. | 15.190.714,63 |
| 11 | 1997 | Telemar ⁸ | 13.619.407,73 |
| 12 | 1997 | Petrobras Distribuidora S.A. | 9.915.235,38 |
| 13 | 1997 | Banco Real S.A. | 9.848.933,37 |
| 14 | 1997 | Bradesco Seguros S.A. | 8.797.592,45 |
| 15 | 1997 | Furnas Centrais Elétricas S.A. | 8.034.557,63 |

Quadro 2: PRINCIPAIS EMPRESAS PATROCINADORAS DA LEI ROUANET EM 2000⁹

| | ANO | INCENTIVADORES | VALOR (R\$) INCENTIVADO ¹⁰ |
|---|------|--|---------------------------------------|
| 1 | 2000 | Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras | 165.487.170,99 |
| 2 | 2000 | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras | 31.765.494,76 |
| 3 | 2000 | Companhia Brasileira de Distribuição – CBD | 31.594.994,89 |
| 4 | 2000 | Banco Itaú S.A. | 22.098.847,73 |

6 SALICNET, 2016.

7 Valores corrigidos com base no IPCA 2016, tendo como referência os índices de correção de junho de cada ano.

8 A partir de 1998.

9 SALICNET, 2016.

10 Valores corrigidos com base no IPCA 2016, tendo como referência os índices de correção de junho de cada ano.

| | | | |
|----|------|--|---------------|
| 5 | 2000 | Souza Cruz S.A. | 16.388.340,28 |
| 6 | 2000 | Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. – Embratel | 14.486.622,92 |
| 7 | 2000 | Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda. | 14.369.441,32 |
| 8 | 2000 | Itaú Seguros S.A. | 13.396.813,71 |
| 9 | 2000 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES | 13.143.615,70 |
| 10 | 2000 | Companhia Paranaense de Energia Elétrica – Copel | 11.466.239,89 |
| 11 | 2000 | Brasil Telecom S.A. | 10.509.467,28 |
| 12 | 2000 | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT | 10.095.032,01 |
| 13 | 2000 | Itaucard Adm. Cart. de Cred Imob. Ltda. | 9.113.706,12 |
| 14 | 2000 | Banco Safra S.A. | 8.285.210,30 |
| 15 | 2000 | BB Financeira S.A. – Crédito, Financiamento e Investimento | 7.262.814,07 |

Quadro 3: PRINCIPAIS EMPRESAS PATROCINADORAS DA LEI ROUANET EM 2005¹¹

| | ANO | INCENTIVADORES | VALOR (R\$) INCENTIVADO ¹² |
|---|------|--|---------------------------------------|
| 1 | 2005 | Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras | 381.368.857,45 |
| 2 | 2005 | Banco do Brasil S.A. | 45.682.269,68 |
| 3 | 2005 | Vale S.A. | 40.845.521,22 |
| 4 | 2005 | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras | 29.143.609,79 |
| 5 | 2005 | Gerdau Açominas S.A. | 27.851.058,01 |
| 6 | 2005 | Banco Banestado S.A. | 18.958.370,38 |
| 7 | 2005 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES | 17.372.201,56 |
| 8 | 2005 | Telemar Norte Leste S.A. | 14.825.830,47 |

11 SALICNET, 2016

12 Valores corrigidos com base no IPCA 2016, tendo como referência os índices de correção de junho de cada ano.

| | | | |
|----|------|---|---------------|
| 9 | 2005 | Petrobras Distribuidora S.A. | 14.758.243,29 |
| 10 | 2005 | Cemig Distribuição S.A. | 13.275.646,31 |
| 11 | 2005 | Mineração Brasileiras Reunidas S.A. – MBR | 13.018.811,71 |
| 12 | 2005 | Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. – Usiminas | 12.850.002,76 |
| 13 | 2005 | Itaú Vida e Previdência S.A. | 12.313.563,93 |
| 14 | 2005 | Bradesco Vida e Previdência S.A. | 12.277.643,98 |
| 15 | 2005 | Companhia Siderúrgica Nacional – CSN | 12.141.463,64 |

Quadro 4: PRINCIPAIS EMPRESAS PATROCINADORAS DA LEI ROUANET EM 2010¹³

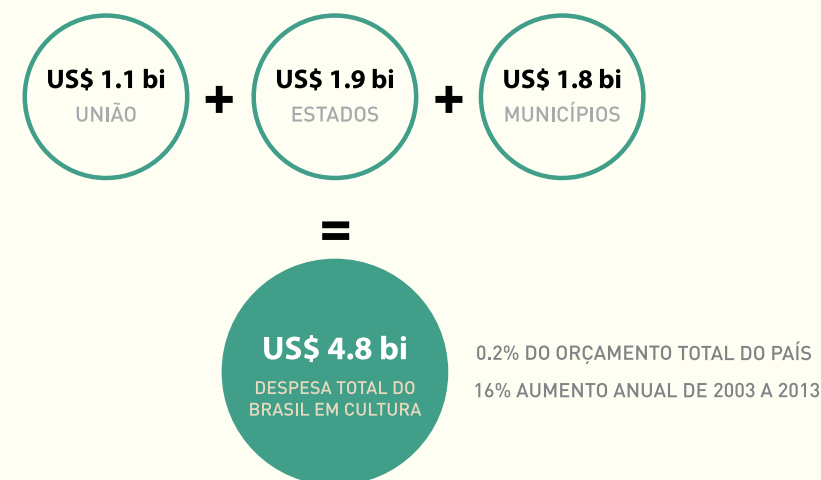
| | ANO | INCENTIVADORES | VALOR (R\$) INCENTIVADO ¹⁴ |
|----|------|--|---------------------------------------|
| 1 | 2010 | Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras | 172.580.695,34 |
| 2 | 2010 | Vale S.A. | 153.090.690,31 |
| 3 | 2010 | Banco do Brasil S.A. | 58.827.048,55 |
| 4 | 2010 | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES | 57.010.830,48 |
| 5 | 2010 | Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras | 39.459.859,52 |
| 6 | 2010 | Bradesco Vida e Previdência S.A. | 24.850.110,81 |
| 7 | 2010 | Telecomunicações de São Paulo S.A. | 24.693.935,99 |
| 8 | 2010 | Cielo S.A. | 24.409.757,26 |
| 9 | 2010 | Fiat Automóveis S.A. | 22.622.864,66 |
| 10 | 2010 | Cemig Distribuição S.A. | 17.869.304,14 |
| 11 | 2010 | Redecard S.A. | 16.464.920,90 |
| 12 | 2010 | Itaú Vida e Previdência S.A. | 15.934.037,67 |
| 13 | 2010 | Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A. | 13.873.054,93 |
| 14 | 2010 | Souza Cruz S.A. | 12.930.270,77 |
| 15 | 2010 | Petrobras Distribuidora S.A. | 12.279.181,45 |

13 SALICNET, 2016.

14 Valores corrigidos com base no IPCA 2016, tendo como referência os índices de correção de junho de cada ano.

Nos dias atuais, esse movimento de aumento da participação privada¹⁵ e redução do Estado na cultura coincide com o baixo volume de gastos públicos na área. Dados de 2013 mostram que apenas 0,2% dos orçamentos públicos do país foi destinado a esse tipo de gasto,¹⁶ ainda que tenha representado crescimento anual de 16% em relação ao alocado em 2003. Isso, por certo, impacta nos planejamentos do Estado para a área, materializados pelo PNC e suas respectivas metas, comprometendo os desdobramentos de longo prazo tão necessários para a cultura.¹⁷

Figura 1: TOTAL DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM CULTURA



FONTE: FGV PROJETOS (2015), COM BASE EM DADOS DO PORTAL SIGA BRASIL, TESOUREIRO NACIONAL E FINBRA.

15 Vale a ressalva de o aumento da participação privada no patrocínio cultural ser feito em grande escala a partir de incentivos fiscais. Esse tópico gera muitas discussões até hoje, uma vez que se transfere, em grande parte, a decisão de onde investir para o setor privado, apesar de o recurso ser oriundo de impostos.

16 FGV Projetos, 2015.

17 Nota do editor: Esse assunto também é tratado no artigo de Luciane Gorgulho (p. 128).

Apesar dessa evolução e mudança de cenário, a área pública ainda representa grande percentual do investimento em cultura, mas deve-se agora atribuir ao setor privado importância equivalente no que diz respeito a esses investimentos, como desdobramento dos fatos até aqui mencionados. Ao investir em cultura, empresas privadas procuram ampliar seu foco de atuação e resultados, na busca de maior simpatia e aproximação de seus consumidores tendo em vista o poder simbólico da cultura e sua importância no imaginário coletivo da sociedade, motivadas ainda por contrapartidas fiscais, de retorno financeiro e de visibilidade da marca ou marketing.¹⁸

A força da cultura no Brasil

Apesar desse cenário de mudanças e aparentemente não tão promissor para a área, o que vem ocorrendo é justamente um crescimento do número de empreendimentos culturais no Brasil. Segundo pesquisa periódica realizada pelo IBGE sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), observa-se a expansão da quantidade de equipamentos culturais nos estados e municípios brasileiros com base em levantamentos feitos desde 1999, conforme indicado a seguir.

A pesquisa considera equipamentos culturais os espaços voltados para produção, disseminação e promoção da arte e da cultura em suas diferentes manifestações:

Os equipamentos culturais, segundo o conceito aplicado pela pesquisa, constituem o estoque fixo ligado à cultura existente no momento no município aberto ao público, podendo ser mantido ou não pelo poder público de qualquer esfera [municipal, estadual ou federal]. [PERFIL, 2005]

Esse crescimento é observado com as criações e implantações de salas de teatro e de concertos, museus, escolas de artes e música, bibliotecas, entre outras, independentemente de sua vinculação institucional, sejam elas públicas, privadas ou vinculadas ao terceiro setor.¹⁹

18 REIS, 2003; ORTIZ, 1994; BECKER, 2003, BETTS, 2003.

19 FINGUERUT; GANGEMI; OSIAS, 2014.

Quadro 5:

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS NOS MUNICÍPIOS/BRASIL

| A | B | C | D | E | F | G | H | I | J |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|--------|-------|
| 2012 | 5.565 | 5.400 | 1.390 | 1.249 | 1.887 | 594 | 4.973 | 15.493 | 5,86% |
| 2009 | 5.565 | 5.187 | 1.299 | 1.172 | 1.646 | 508 | 4.824 | 14.636 | 6,07% |
| 2006 | 5.564 | 4.955 | 1.219 | 1.181 | 1.378 | 482 | 4.584 | 13.799 | |

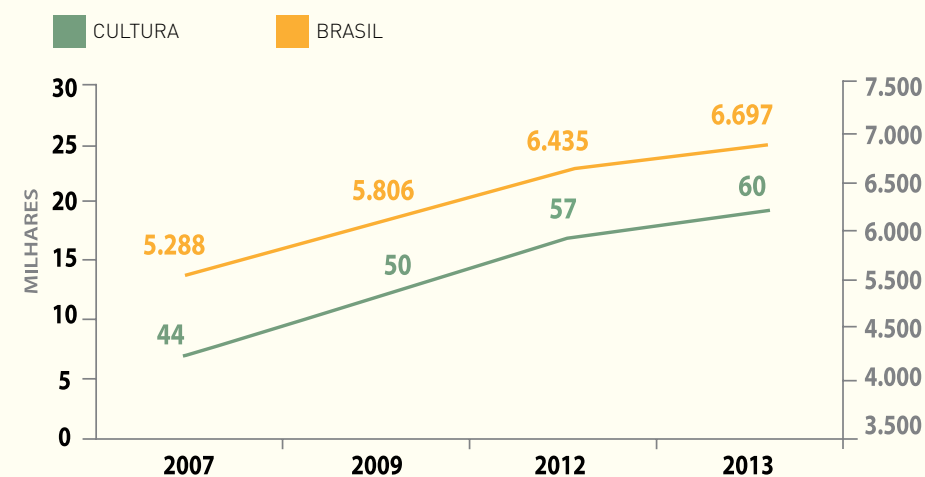
A ano / B total de municípios / C biblioteca pública / D museu / E teatro ou sala de espetáculo / F centro cultural / G cinema / H estádio ou ginásio poliesportivo / I total de equipamentos contabilizados nos três anos / J incremento total de equipamentos em relação à referência anterior

FONTE: IBGE (2006, 2009, 2012).

Esse crescimento também é observado ao se consultar a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), elaborado pela FGV Projetos (2015) com base no número de estabelecimentos de cultura, conforme ilustrado a seguir.

Figura 2: EVOLUÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE CULTURA NO BRASIL

FONTE: FGV PROJETOS (2015), COM BASE EM DADOS DA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS) - MTE.



Observa-se que os estabelecimentos voltados a alguma prática cultural no Brasil cresceram de forma mais expressiva que outros tipos de estabelecimento de outros segmentos econômicos, conforme se infere pela Figura 2. De 2007 a 2013, segundo a pesquisa, houve um crescimento de 36%, endossando o argumento de que a cultura é algo necessário para as pessoas e para o convívio social.

Se por um lado cresce o número de estabelecimentos culturais no Brasil, ao mesmo tempo tem-se um enorme desafio na gestão ou manutenção desses espaços, atividades e empreendimentos. Nesse contexto, iniciativas como as do terceiro setor têm sobressaído, com destaque para as gestões em São Paulo, bastante balizada pelo estabelecimento de contratos de gestão com organizações sociais de cultura, e Rio de Janeiro, retratadas nos demais artigos deste livro.²⁰

Da mesma forma que um hospital inaugurado não é nada se não possuir médicos, materiais hospitalares e os devidos equipamentos médicos, um espaço ou equipamento cultural não tem relevância sem programação, público, corpo de funcionários capacitado e uma gestão adequada, rápida e eficiente, que tenha condições de suprir as necessidades e efemeridades de um empreendimento cultural.

Além do Estado e das empresas

Diante de um cenário em que o setor privado passa a ocupar maior destaque em uma área que antes era quase exclusividade do setor público e, ainda, se observa o crescimento no número de equipamentos e estabelecimentos voltados para a cultura, são estabelecidas as condições para o fortalecimento da participação da sociedade civil organizada nessa área. Desde o final da década de 1990, surgiram e se fortaleceram modelos de parceria entre o setor público e o segmento privado sem fins lucrativos, ou terceiro setor.²¹ Esse foi um movimento global e não restrito somente ao Brasil, podendo ser visto como uma resposta não apenas às falhas de mercado, como também às falhas de governo.²² No Brasil, esse modelo foi reforçado e possibilitado pela multiplicação de marcos legais que embasaram as novas parcerias.^{23 24}

20 Nota do editor: Conforme ilustrado pelo artigo de Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara (p. 20).

21 HUET; SAUSSIÉ, 2003; MALKIN; WILDAVSKY, 1991.

22 EVENS, 2001; 2010; SHEAHAN, 2002; STIGLITZ, 1998.

23 PONTE, 2012; CALABRE, 2009.

24 Nota do editor: Ver artigo de Eder Campos, Tiago Caciue e Bruno Pereira (p. 160).

Na área da cultura, a participação da sociedade civil organizada e sem fins lucrativos se reflete, por exemplo, no estabelecimento de contratos de gestão entre agentes públicos e organizações sociais,²⁵ de termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público²⁶, por meio de convênios e pelo fortalecimento da atuação dos serviços sociais autônomos, representados pelas organizações do Sistema S.

Apenas para citar, sem ser exaustivo, destacam-se como espaços geridos pelo terceiro setor a Pinacoteca do Estado de São Paulo, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Orquestra Sinfônica de Minas Gerais, as Bibliotecas-Parque do Rio de Janeiro, o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, a Fundação Iberê Camargo, as unidades do Sesc em todo o Brasil, o Museu do Amanhã, o Museu de Arte do Rio, o Instituto Inhotim, além de muitas instituições de pequeno porte ou localizadas em municípios de menor poder econômico, entre tantos outros exemplos espalhados por todo o Brasil.

O terceiro setor tem se fortalecido como grande representante na gestão da cultura, buscando suprir lacunas não preenchidas por nenhuma das outras instâncias, e vem mostrando resultados promissores. As novas relações institucionais, mercadológicas e tecnológicas²⁷ multiplicaram as potencialidades associadas, somando vultosos recursos financeiros e refletindo, ainda, na busca por maior profissionalização da área, geração de renda e de empregos específicos e incremento de áreas correlatas, ou cadeias produtivas.

De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho, de 2006 a 2015 houve um aumento de 29,5% no número de organizações do terceiro setor [considerando apenas estabelecimentos ativos] que lidam com objetos culturais.²⁸ O setor privado teve um incremento da ordem de 25%. Já na área pública, o movimento foi inverso, com redução de 21,5% no acumulado do número de empreendimentos voltados para atividades culturais.

25 Conforme Lei nº 9.637/1998.

26 Conforme Lei nº 9.790/1999.

27 PONTE, 2012.

28 Para essa análise, o autor fez um filtro na base de dados da Rais a partir dos estabelecimentos com atividades finalísticas voltadas para algum objeto cultural, das diferentes cadeias produtivas existentes na cultura, e fez a diferenciação de acordo com as diferentes naturezas jurídicas declaradas.

Vale destacar que, apesar da redução entre 2006 e 2015 no setor público, houve um aumento de 37,5% em 2015 em relação a 2012.

Quadro 5: CRESCIMENTO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS VOLTADOS PARA A CULTURA (ACUMULADO, POR SETOR, DE 2006 A 2015)

| SETOR DE ATUAÇÃO | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 |
|------------------|------|---------|----------|----------|
| Privado | — | 8,50 % | 24,82 % | 24,86 % |
| Público | — | 1,19 % | -42,86 % | -21,43 % |
| Terceiro setor | — | 13,92 % | 29,76 % | 29,50 % |

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NA RAIS 2015 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO).

NOTA: SEM RAIS NEGATIVA.

Se as instituições privadas falham no provimento de bens e produtos culturais porque o mercado não se interessa ou não vê possibilidade de retorno econômico em uma atuação mais disseminada da cultura, deve ser papel do Estado fazer com que essa cultura chegue aos menos abastados e não apenas nas grandes metrópoles. Ao mesmo tempo, se o Estado não tem agilidade ou recursos suficientes para atender à demanda da sociedade por mais manifestações, espetáculos e produtos culturais, a própria sociedade civil organizada mostra ter meios e competência para tal objetivo.²⁹

A cultura como um bem público também deve ser tratada como direito fundamental de todo cidadão.³⁰ Por esse motivo, a responsabilização desse tipo de atividade ao Estado não deve ser questionada. É função do Estado, porém não exclusiva dele, a promoção, disseminação e gestão da cultura. Sua aproximação com a iniciativa privada, ao mesmo tempo, é mais que esperada, tendo em vista os diferentes e possíveis usos mercadológicos, direta ou indiretamente, que a cultura tem.

Pelo enorme poder e importância que exerce, pela magnitude do tema, pela re-

presentação no imaginário coletivo,³¹ outras formas de lidar com a cultura estão se disseminando e têm se mostrado essenciais para a manutenção de atividades, produtos e equipamentos culturais. A sociedade civil organizada, representada por organizações do terceiro setor, tem se mostrado ator de extrema relevância nesse cenário, responsável pelo surgimento, crescimento e sustentabilidade de diversas manifestações.

Todas essas possibilidades geram desdobramentos que impactam nas relações sociais entre cidadãos e organizações. São gerados empregos, campos de atuação profissional, marcos legais específicos, agentes públicos voltados a sua manutenção e disseminação, espaços físicos destinados a sua conservação e promoção, entre outros desdobramentos na vida das pessoas.

Historicamente e por definição, é muito difícil determinar um alcance e extensão estável de bens públicos. Operacionalmente, as sociedades democráticas determinam quais bens e serviços entes públicos devem apoiar ou estarem envolvidos em seu provimento. (DOERING, 2007, p. 1.131-1.132)

Ainda não é pacificado o ponto em que se defenda um modelo ou outro, ou em que se saiba, a priori, que tipo de gestão deverá ser empreendida para determinado equipamento cultural em construção, ou para outro em fase de reforma ou outro que esteja se saindo bem. Conflui-se, contudo, para um caminho híbrido, de parcerias e pontes, que deverá dar prioridade à cultura e suas potencialidades, ao acesso às manifestações culturais e aos anseios da sociedade.

Cabe, portanto, à própria sociedade e às pessoas, mesmo que individualmente, clamar por aquilo que é fundamental para si, por aquilo de que sente necessidade ou mesmo por aquilo pelo qual tem apreço e gosto para, a partir daí, dar o tom sobre os modelos de gestão que devem estar por trás e fornecer aquilo que poderão ser bens públicos, privados, tangíveis ou intangíveis.

29 MARTIMORT; POUYET, 2006; STIGLITZ, 1998.

30 CUNHA FILHO, 2000; SOUZA, 2010; Ver ECKE, 1999.

31 CANCLINI, 2000.

Financiamento às instituições culturais sob a ótica da sustentabilidade de longo prazo: o BNDES na preservação do patrimônio cultural brasileiro

Luciane Gorgulho

Introdução

A herança cultural arquitetônica e urbana que permeia os cenários das cidades brasileiras é, atualmente, um dos grandes estímulos para o seu desenvolvimento econômico-cultural.

A realidade econômica e social e a consequente situação desfavorável do estado de conservação dos imóveis inseridos nos centros e cidades históricas no Brasil são geradas por processos de transformação observados há várias décadas, decorrentes de movimentos migratórios induzidos pelas mudanças econômicas nas sociedades modernas.

Essa realidade tem suscitado maior atenção dos setores privados e públicos na promoção de ações de preservação. Os projetos de revitalização implementados nas áreas tradicionais das cidades de grande porte e nas pequenas cidades históricas têm contribuído para a preservação do patrimônio arquitetônico e urbano.

É neste escopo que se insere a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] de apoiar operações de restauração do patrimônio histórico que alicercem projetos relacionados a programas de revitalização [urbana, turística, econômica etc.] que tragam benefícios efetivos à população e, inclusive, abram oportunidades às cidades históricas brasileiras. A restituição da função social do patrimônio e sua reintegração à vida cotidiana das cidades, em todos os seus aspectos, induzem a um processo de revitalização de caráter permanente, promovendo o desenvolvimento local, com o aumento do turismo cultural, e a dinamização de atividades econômicas, geradoras de emprego e renda.

O apoio do BNDES a projetos relacionados à preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro se dá:

- De forma não reembolsável, seja por meio da utilização dos limites de incentivo fiscal previstos pela Lei Rouanet, seja pela via de recursos oriundos de fundos estatutários próprios [Fundo Cultural].
- Por outros meios de apoio financeiro à implantação, pelo setor público [municípios e estados], de ações que acarretam, direta ou indiretamente, a valorização do patrimônio histórico e cultural.

Oferece ainda, para as empresas inseridas nas cadeias produtivas da cultura, linhas de crédito de longo prazo em condições adequadas ao seu perfil [BNDES Procult],

completando o cardápio de instrumentos destinados ao desenvolvimento da economia da cultura.

O histórico de atuação do BNDES no setor cultural

Há cerca de 20 anos, o BNDES elegeu o patrimônio histórico brasileiro como receptor prioritário de seu apoio no campo cultural. O precário estado de conservação desse patrimônio, sua riqueza e diversidade e a extrema necessidade de sua preservação motivaram a entidade a direcionar prioritariamente suas ações, na área da cultura, para a preservação do patrimônio histórico e arqueológico do país.

Nesse período de trabalho ininterrupto, foram destinados mais de R\$ 450 milhões para esse fim em todo o Brasil, beneficiando mais de uma centena de museus, igrejas, teatros, fortes, universidades e centros culturais, em mais de 200 projetos apoiados.

A partir de 2006, o BNDES deu um passo além, tomando a decisão estratégica de incorporar o apoio à economia da cultura – na qual estão englobados as artes e o patrimônio – à sua estrutura operacional, passando a enxergar o setor como uma atividade econômica apoiada pelo banco dentro de sua missão de promover o desenvolvimento sustentável e competitivo, e não somente como alvo de patrocínio. Para isso, foram criados instrumentos financeiros para dar conta das necessidades específicas de todo o setor da cultura.

O resultado dessa nova concepção consubstanciou-se na criação de uma unidade, na área de indústria e serviços, responsável pela condução das operações no âmbito da economia da cultura, o então Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo [Decult], hoje Departamento de Economia da Cultura, inserido na estrutura operacional do banco e não mais na esfera de comunicação e marketing.

O setor de cultura passou a ser tratado, então, como os demais setores apoiados pelo banco, isto é, sob uma ótica de estruturação das cadeias produtivas e enfoque de desenvolvimento setorial.

Para dar conta desse novo enfoque, foi sendo amadurecido um novo princípio: mesmo que com recursos não reembolsáveis, as ações do banco no campo da economia da cultura e, portanto, também na área do patrimônio histórico, deviam ter como

objetivos a estruturação e o fortalecimento dos setores que se pretendia apoiar. Ou seja, os recursos não reembolsáveis também deveriam ter sua utilização orientada pelas diretrizes do desenvolvimento do setor de cultura e turismo.

A criação de fundo estatutário [Fundo Cultural] com recursos não reembolsáveis próprios do BNDES em adição ao apoio com base na Lei Rouanet, a partir de 2009, além de garantir perenidade à ação, permitiu ampliar a abrangência e o conteúdo dos projetos, que hoje podem abarcar ações integradas ao turismo, à revitalização urbana do entorno do bem público, à gestão do bem, à geração de emprego e renda a partir do patrimônio histórico, além de ações estruturantes para o setor, tais como educação patrimonial e formação de mão de obra, entre outras.

Assim, com essa política de investimentos contínuos nesse setor, promove-se não apenas a preservação da memória e dos ativos simbólicos formadores da sociedade brasileira, como especialmente o desenvolvimento local e regional, o aumento do turismo cultural e o desenvolvimento de atividades econômicas geradoras de emprego e renda.

A economia da cultura

A economia da cultura, formada pelo campo das artes e do patrimônio, é o núcleo irradiador da economia criativa. É nesse núcleo que é gerado o conteúdo cultural que vai alimentar a indústria e dinamizar a economia. Nesse sentido, a economia da cultura passa a ser vista como setor estratégico do ponto de vista econômico e social, já que agrupa diversas atividades capazes de gerar empregos, renda, e de propiciar a inclusão social das minorias.

O poder criativo da sociedade passou a ser visto como ativo intangível que transforma produtos, serviços, processos e dinâmicas sociais, econômicas e urbanas, destacando-se como importante recurso para o desenvolvimento das regiões e das cidades e para a geração de emprego e renda em suas cadeias produtivas.

No segmento do patrimônio histórico, essa abordagem pressupõe ampliar a visão da preservação do patrimônio como um fim em si para o enfoque sobre o desenvolvimento gerado a partir da ação de preservação e as externalidades potenciais que podem ser daí geradas.

O conjunto arquitetônico de cidades e centros históricos, vistos de forma integrada, compõe valor inestimável da cultura brasileira, com potencialidades e externalidades que extrapolam as cadeias produtivas locais.

O objetivo passa a ser, mais do que apenas recuperar o patrimônio, estimular e facilitar o usufruto do bem restaurado, promover sua melhor utilização pela sociedade e o maior dinamismo econômico local, tornando o patrimônio histórico uma âncora para o desenvolvimento institucional, econômico, turístico e urbano da localidade onde se encontra.

A ótica passa a ser não somente os monumentos vistos isoladamente, mas o conjunto arquitetônico de cidades ou centros históricos ou de perímetros selecionados para a intervenção, que muitas vezes são consideradas áreas preservadas ou protegidas. Nesses casos, importa mais o conceito da paisagem cultural e do conjunto integrado do que o do tombamento individual de cada monumento. Adicionalmente, deve-se buscar nesses casos investimentos complementares, que visem à recuperação do entorno, e ações relativas à preservação do patrimônio num conceito mais amplo como, por exemplo, ações de educação patrimonial e capacitação de mão de obra local. Deve-se procurar ainda ações que busquem o desenvolvimento econômico associado ao patrimônio, podendo abranger iniciativas voltadas para o estímulo às atividades econômicas derivadas do patrimônio, como, por exemplo, o artesanato cultural ou atividades culturais correlatas.

Cada restauro torna-se uma oportunidade para estimular ações de capacitação e qualificação profissional. Em função da complexidade das técnicas de restauro e da especialização necessária para esse ofício, há carência de profissionais na área. Assim, apoiar de forma efetiva o patrimônio histórico passa também por estimular a formação desses profissionais, preferencialmente em situações reais de obra. As iniciativas de educação patrimonial, porém, têm um caráter muito mais amplo do que a obra em si, buscando levar a comunidade a um processo ativo de apropriação e valorização de sua herança cultural, capacitando-a para um melhor usufruto dos bens patrimoniais. Só se valoriza o que se conhece e se admira, por isso o trabalho de educação patrimonial busca levar a comunidade a um processo ativo de conhecimento, apropriação e valorização de sua herança cultural, capacitando-a para um melhor usufruto dos bens patrimoniais. Torna-se também uma oportunidade de conhecimento sobre as técnicas construtivas utilizadas em cada época, os materiais,

os artistas e a própria história do lugar ao qual pertencem. Projetos culturais associados têm também um papel relevante na divulgação do patrimônio – podendo envolver a documentação dos trabalhos realizados –, no resgate de informações, na difusão de saberes ou mesmo na disseminação da cultura em todas as suas formas.

Com essa abordagem, o BNDES acredita que a capacidade do patrimônio histórico de gerar desenvolvimento vai estimular e garantir sua preservação ao longo do tempo, pois a restituição de sua função social e sua reintegração à vida cotidiana das cidades, em todos os seus aspectos, terão o condão de conduzir a um processo de revitalização de caráter permanente e sustentável.

O novo regulamento e as diretrizes gerais

Com vistas a implementar os conceitos metodológicos anteriormente referidos, de atuação do BNDES para o patrimônio cultural, foi aprovado em 2015 o novo Regulamento Operacional de Apoio ao Patrimônio Cultural Brasileiro e aos Projetos Estruturantes para as Cadeias Produtivas da Economia da Cultura, que consolida e explicita as diretrizes dessa nova abordagem.¹

A busca é por dinamizar as cadeias produtivas da economia da cultura e suas externalidades econômicas, por meio da qualificação, valorização e ampliação do uso do patrimônio cultural. O foco é no futuro do patrimônio e, portanto, na instituição responsável por sua gestão e seu plano de investimentos a longo prazo.

Primeiramente, foram estabelecidas as seguintes diretrizes:

- adotar uma visão mais estratégica e de longo prazo ao requerer a visão sobre o plano de investimentos total de recuperação dos monumentos a serem restaurados e manutenção dos mesmos, impactando nos orçamentos propostos, e conseqüentemente, nas diversas formas de adquirir apoio financeiro não somente na etapa de execução e implementação do projeto, mas, principalmente, nos custos de manutenção desses equipamentos;
- tornar maiores as suas ambições quanto ao escopo de sua atuação, sempre balizado nos recursos necessários para a realização de um plano de investimentos,²

1 Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro/>> Acesso em: 10 nov. 2016.

2 A partir de 2008, a criação do Fundo Cultural (Dec. Dir 1138/2008, de dezembro de 2008) passou

- alicerçar projetos relacionados a programas de revitalização [urbana, turística, econômica etc.] com benefícios efetivos à população, o chamado apoio à requalificação de perímetros históricos, nos moldes da atuação do PAC Cidades Históricas, sob a denominação de perímetros integrados; e
- estimular ações complementares ao objeto principal como educação patrimonial, capacitação, assim como elaboração de materiais como documentários e livros que registrem e valorizem o trabalho realizado.

Estabeleceu-se também a diretriz de apoiar menos projetos, mas de forma mais efetiva, em operações maiores [em valores e escopo], mais estruturadas e de maior impacto e externalidades positivas em detrimento do número de operações aprovadas anualmente.

Com essa nova abordagem, foi possível não apenas ampliar o volume de apoio como tornar mais efetiva e perene a contribuição do BNDES. Em termos numéricos, a título de ilustração, entre 1995 e 2005, foram destinados R\$ 68,6 milhões a 71 projetos, perfazendo uma média de cerca de R\$ 967 mil por monumento. De 2006 a 2016, o montante aprovado elevou-se para R\$ 470 milhões, em um total de 125 monumentos contemplados.

Em segundo lugar, a vivência do BNDES na análise de uma vasta diversidade de tipos de projeto na área de patrimônio vem demonstrando que a preservação não deve ser um fim em si mesmo, mas representa elemento de construção de externalidades culturais, educacionais, sociais, simbólicas e econômicas que dignifiquem e deem concretude à ação do patrimônio.

Tal entendimento, de forma não surpreendente, vem permeando a mesma política da Unesco em nível internacional e do Iphan em nível nacional, pela qual se estabelece o patrimônio como vetor do desenvolvimento em si, no sentido mais amplo. Concretamente, os exemplos de projetos demandantes e apoiados nos últimos anos comprova que o instituto da proteção consubstanciado na figura do tombamento proferido pelos colegiados legitimamente estabelecidos³ não garante per se a consecução dos efeitos de natureza cultural, simbólica e social, muito menos econômica. A experiência do BNDES demonstra que tais efeitos devem ser perseguidos de

a constituir uma fonte perene de recursos, que permitiu não apenas uma maior dotação orçamentária, mas uma maior previsibilidade e planejamento das ações do Decult para o patrimônio histórico.

3 Como o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, instituto tripartite responsável por instrumentar, analisar e proferir a decisão sobre o mérito da proteção na figura do tombamento federal.

partida e não intuídos ou considerados assumidamente induzidos pelo ato em si da preservação. Há que se buscar, em conjunto com a proteção, a consecução desses demais objetivos, sob pena de a preservação perder o sentido.

Outra importante dimensão nessa área de apoio ao patrimônio foi revelada na atuação em projetos de fortalecimento de instituições culturais. O apoio a projetos dessa natureza deu luz ao fato óbvio, mas que se encontrava obnubilado pelo foco no patrimônio per se, de que a instituição detentora e responsável pela guarda e gestão do patrimônio deve merecer o mais profundo objeto de atenção no processo de análise. Casos se contam no passado dessa atuação em que o apoio do banco na preservação do patrimônio, depois de alguns anos, se mostrou ineficaz, com a retomada do processo de deterioração e decadência do patrimônio que se restaurou. Quando a ação de restauro do patrimônio não vem acompanhada de processos e ações destinadas ao fortalecimento da instituição que detém a responsabilidade por sua guarda e proteção, o apoio torna-se vão no intervalo de alguns anos.

Outrossim, dada a natureza do BNDES – não um mero patrocinador como tantas empresas que hoje destinam recursos a projetos culturais, mas, sim, uma instituição com foco de atuação no desenvolvimento –, nada mais natural que nossa atuação se volte à compreensão das necessidades e potencialidades das instituições apoiadas, sua estrutura financeira, de gestão e de governança de forma idêntica ao que tão naturalmente é incorporado no processo de análise quando se trata de outros entes empresariais que não as instituições sem fins lucrativos que caracterizam o segmento da cultura como um todo. Tal *expertise* do BNDES na compreensão das estruturas e suas dinâmicas deve ser aproveitada na análise do apoio não reembolsável a projetos de instituições sem fins lucrativos.

Nesse sentido, o fortalecimento de instituições culturais deixa de configurar uma categoria de apoio, como se vislumbrou originalmente, e passa a permear transversalmente a análise e foco de apoio de todo o universo de projetos de preservação do patrimônio cultural brasileiro. Uma das dimensões mais promissoras dessa visão é a contribuição a ser dada ao fortalecimento da sustentabilidade financeira de tais instituições, hoje relegadas a fundear seu sustento com patrocínios e dotações orçamentárias de entes públicos, seja por meio do estímulo e apoio à busca de fontes alternativas de recursos – derivadas de bilheteria, assinaturas, venda de artigos temáticos inspirados no conteúdo ou na estética do patrimônio –, seja pelo desenvolvimento de instrumentos financeiros diferenciados, pouquíssimo utiliza-

dos no Brasil, tais como o *crowdfunding*, os fundos de investimento e os fundos patrimoniais [*endowment funds*].

A propósito desse tema da sustentabilidade de instituições culturais sem fins lucrativos, o BNDES prioriza colaborar junto às instâncias legislativas e executivas pertinentes na dissolução de entraves jurídicos, tributários e burocráticos para a criação desses chamados fundos patrimoniais permanentes [*endowments*], como se verá mais à frente.

Baseando-se nessa nova visão de sustentabilidade, foi desenvolvida pelo BNDES uma nova metodologia de análise de projetos de patrimônio cultural que capte de forma mais efetiva as dimensões relevantes acima mencionadas. Embora já praticada experimentalmente nos últimos três anos, essa nova metodologia foi formalizada nos normativos internos no final de 2015. Ela procura avaliar e mensurar três eixos de avaliação, quais sejam:

Eixo I: Projeto

Plano de valorização do uso e de ampliação do acesso da sociedade ao patrimônio cultural:

Consiste na apresentação de um plano claro que demonstre as ações necessárias para valorização do uso e para maior divulgação e ampliação do acesso ao patrimônio cultural, além do compromisso formal de instituições, públicas ou privadas, que concorram para a execução do projeto;

Entende-se como valorização do uso e ampliação do acesso, entre outros, a facilitação do acesso ao patrimônio por meio de acesso digital, físico, política de preços; ações de curadoria; propostas de associações a circuitos culturais; programações conjuntas; bilhetes integrados; e ações de educação patrimonial.

Plano de sustentabilidade do patrimônio cultural:

Consiste na apresentação de um plano claro que demonstre as ações necessárias para a preservação do patrimônio a longo prazo, além do apoio de instituições, públicas ou privadas, que concorram para a execução do projeto;

São importantes para preservação do patrimônio, entre outros, a existência de um plano de manutenção após o apoio do BNDES; ações de capacitação dos profissionais da instituição; aspectos ambientais e de segurança do bem.

Eixo II: Instituições

Estratégia de longo prazo da instituição responsável pelo patrimônio:

Consiste na apresentação de um plano estratégico claro que demonstre as ações necessárias para o fortalecimento da gestão da instituição responsável, envolvendo capacitação da equipe, diversificação de fontes de recursos, entre outros;

São importantes as ações de governança da instituição.

Capacidade de execução do projeto:

Demonstrar a experiência da responsável pelo patrimônio e/ou proponente na condução de projetos culturais, por meio da reunião de atributos que evidenciem essa competência;

Para tanto, são importantes, entre outros, a gestão e competência técnica da proponente e da instituição responsável pelo patrimônio.

Eixo III: Estímulo à cadeia produtiva da cultura e suas externalidades

Ações voltadas para o estímulo à cadeia produtiva da cultura e suas externalidades:

Consiste na apresentação de um conjunto abrangente de ações voltadas a potencializar as externalidades do projeto, em particular ao explorar novas possibilidades de beneficiar o turismo, o comércio local e os serviços, e as cadeias produtivas da economia da cultura;

O projeto poderá envolver, entre outros, ações para capacitação de profissionais da economia da cultura; revitalização de áreas degradadas; articulação com governo e agências de turismo para a criação de circuitos de visitação visando ampliar o turismo – elaboração de folheteria, capacitação de guias, articulação com restaurantes e pousadas locais visando à permanência maior do visitante na localidade –; elaboração de fôlderes; desenvolvimento de produtos relacionados ao patrimônio cultural e à instituição em conjunto com artesãos e empresas locais; capacitação de instituições para elaboração de projetos e captação de recursos; ações para desenvolvimento de *clusters* de empresas do setor criativo.

Busca-se não só uma metodologia para a qualificação dos projetos hoje apresentados ao BNDES – que, em sua maioria, carecem de uma visão que valorize o atendimento dos efeitos desejados pelos três eixos –, mas também uma comunicação institucional reformulada a implementar-se nos canais de comunicação e nas ações de fomento, de modo a destacar os efeitos positivos dessa nova visão.

Resumidamente, o que se passará a buscar com o novo foco de atuação são não apenas projetos de preservação do patrimônio nos quais a figura do tombamento responda pelo mérito do projeto em si, mas também projetos de desenvolvimento [em cultura, educação, cidadania, economia] por meio de intervenções no patrimônio e do fortalecimento das instituições que dele se ocupam.

A sustentabilidade financeira de instituições culturais e o modelo de fundos patrimoniais

Historicamente, as instituições culturais brasileiras e seus equipamentos culturais enfrentam dificuldade para sua sustentabilidade financeira. O modelo vigente é o de captação de recursos incentivados a cada exercício, modelo que se mostra hoje exaurido devido à ampliação da quantidade de instituições e ao aumento de suas atividades.⁴ Ademais, a captação recorrente de recursos, sem solução de continuidade, inviabiliza o planejamento de longo prazo e o aprimoramento da gestão. A lógica hoje é distorcida e os esforços dos gestores destinam-se prioritariamente à captação de curto prazo, o que os subtrai da gestão, além de gerar ineficiências econômicas derivadas da falta de previsibilidade.

O que se observa no setor é uma extrema dificuldade no custeio de instituições e equipamentos culturais, principalmente aqueles sob gestão das organizações do terceiro setor, que não dispõem de “apadrinhamentos” públicos no âmbito do governo federal (dos respectivos ministérios, principalmente o da cultura) e dos governos estaduais e municipais. Não há como não pensar na questão do custeio, muitas vezes relegado a segundo plano.

Como exemplo dessa dificuldade encontrada no setor, nos planos de investimento de governos estaduais frequentemente são priorizadas, principalmente, grandes

ações de infraestrutura, e o setor de patrimônio cultural é quase sempre relegado a segundo plano. Além disso, existe outro problema que é a manutenção desses projetos em momentos de transição: projetos de longo prazo que ultrapassam uma gestão governamental e que, por isso, passam por períodos de descontinuidade. Portanto, o apoio via terceiro setor torna-se primordial, mas também complexo em virtude do atual modelo de financiamento via Lei Rouanet, focado em projetos de curto prazo.

Portanto, faz-se necessário expandir a discussão sobre novos modelos de sustentabilidade de instituições culturais de forma objetiva para além da própria Lei Rouanet e de outros mecanismos fiscais. Ou seja, refletir sobre o desenvolvimento e não apenas sobre a captação de recursos, o que abre a possibilidade de trazer novos recursos, não incentivados, para o mercado cultural e artístico.

Portanto, contribuir para a superação do gargalo da sustentabilidade financeira e permitir o desenvolvimento da economia da cultura é um dos objetivos de atuação do BNDES, devendo ser uma preocupação que se coloca frente a todos os atores envolvidos no fomento e na gestão de atividades culturais: Estado, organizações culturais, instituições de fomento.

Uma das alternativas para auxiliar no desenvolvimento sustentável do mercado cultural brasileiro é estimular o desenvolvimento de conhecimento e ferramentas de gestão que auxiliem as instituições, entre os quais se destacam os modelos de fundos patrimoniais permanentes [*endowment funds*].

Os fundos patrimoniais permanentes são constituídos por doações realizadas a entidades sem fins lucrativos, destinados a cobrir, com seus rendimentos, as despesas correntes da instituição. A utilização das receitas do *endowment fund* pode ser restringida pelos doadores, para serem aplicadas em objetivos específicos.

Diferentemente de uma doação tradicional, que prevê a aplicação direta do recurso na reforma de um laboratório ou na construção de uma biblioteca, por exemplo, os fundos *endowment* buscam criar um patrimônio perpétuo, que gere recursos contínuos para a conservação, expansão e promoção de determinada atividade, por meio da utilização dos rendimentos desse patrimônio. Os *endowment funds* são estruturados de forma que o principal se mantenha e os rendimentos do valor aplicado [ou um percentual desses rendimentos] sejam utilizados na manutenção da instituição.

4 Nota do editor: Conforme números apresentados no artigo de Pedro Paulo Gangemi (p. 114).

A prática de criar e gerir fundos patrimoniais permanentes para garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo de instituições culturais é uma realidade consolidada em muitos países. Nos Estados Unidos, é o modelo predominante nas principais universidades do país e responsável por parte do financiamento de atividades de equipamentos como a Smithsonian Institution (Washington), o Art Institute of Chicago ou a Boston Symphony Orchestra. O fundo patrimonial do Museu do Louvre soma hoje US\$ 230 milhões reunidos apenas nos últimos sete anos. O Metropolitan Museum of Art de Nova York possui um fundo patrimonial de US\$ 2,7 bilhões investido hoje no mercado financeiro. Na Inglaterra e na Itália, por exemplo, parte dos recursos levantados pela loteria é destinado para fundos de *endowment*. Outros fundos são criados por doações particulares, de empresas e até no âmbito de processos de privatização.

A constituição de *endowments* como modelo de sustentabilidade de instituições culturais ainda é rara no Brasil. Uma das razões é que a legislação brasileira ainda não reconhece plenamente os fundos *endowment*. O PL 4643/2012 iniciou a discussão sobre a regulação de fundos patrimoniais na Câmara dos Deputados, originalmente voltados para instituições federais de ensino superior. O PLS 16/2015, em trâmite no Senado Federal, busca regulamentar a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados. Ambos concedem benefícios fiscais para as pessoas físicas e jurídicas que tenham interesse em fazer doações aos referidos fundos, assim como estabelecem regras para a segregação patrimonial do *endowment* e preveem isenções fiscais para os rendimentos do fundo.

Enquanto esses projetos de lei não são aprovados, as instituições que desejam constituir um fundo patrimonial no Brasil enfrentam dificuldades para a captação de recursos, principalmente pelas questões mencionadas abaixo:

- ausência de legislação específica e, portanto de uma figura jurídica específica para o modelo de *endowment*, que estabeleça uma segregação dos patrimônios do fundo e da instituição que o controla;
- inexistência de isenção fiscal para os rendimentos do fundo e de benefícios fiscais para os doadores;
- cultura de doações pouco desenvolvida no país; e
- in experiência do Brasil na administração e gestão de fundos *endowment*.

No entanto, sabe-se que, mesmo na ausência de regulamentação facilitadora dos *endowment funds* no Brasil, algumas instituições culturais, educacionais e

ambientais já são pioneiras na criação de estruturas que emulam a funcionalidade e governança do modelo de *endowment*.

Nesse contexto, o BNDES coloca-se como uma das lideranças na discussão e viabilização para a criação de *endowment funds* no Brasil, para captação de recursos de longo prazo para instituições culturais sem fins lucrativos. Para isso, promoveu em 2016 o I Fórum de Endowments Culturais, um importante passo para o avanço dessa agenda, somando-se ao esforço iniciado pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (Idis).

Como resultados são esperados a construção de um plano de ação para endereçar essa importante questão, assim como de guias com diretrizes para as instituições culturais interessadas já criarem estruturas jurídicas similares às dos *endowment funds* existentes no exterior. A possibilidade de apoio pioneiro do BNDES a esse tipo de iniciativa pretende contribuir para a sustentabilidade financeira das instituições apoiadas diretamente, e também para desenvolver melhor esse instrumental e modelos que possam ser replicados por outras instituições culturais, além de contribuir para outras instituições sem fins lucrativos, como as destinadas a temas sociais e ambientais, que vivem dificuldades e desafios semelhantes às do setor da economia da cultura.

O caso do apoio do BNDES ao Museu de Arte do Rio

É nesse contexto metodológico apresentado que se insere o apoio do BNDES ao Museu de Arte do Rio – MAR com o objetivo de implantar uma nova reserva técnica no museu.

O MAR, ao se consolidar como um dos principais museus de artes visuais do Rio de Janeiro, passou a ser frequentemente procurado por colecionadores dispostos a ceder seu acervo particular. Com isso, a capacidade da reserva técnica foi rapidamente esgotada. Para que o MAR possa continuar exercendo esse papel central no recebimento e tratamento de obras de arte do Rio de Janeiro, é fundamental que seja implantada uma nova reserva técnica para a adequada guarda do material.

O mérito principal do projeto é promover a preservação desse acervo culturalmente relevante, com diversas obras de importância histórica e cultural, tornando-o acessível a toda a sociedade, bem como fortalecer o MAR como instituição cultural de

destaque, equipamento âncora para a revitalização da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro.

A atual reserva técnica, apesar de possuir todos os equipamentos necessários para armazenagem, segurança e conservação do acervo, não possui mais espaço físico para continuar recebendo doações de obras de arte para serem incorporadas ao acervo do museu, tanto é que a atual política de recebimento se encontra paralisada. Dessa forma, a implantação de uma nova reserva técnica de dimensões adequadas torna-se imprescindível para que o MAR continue atuando de acordo com sua política de recebimento e guarda de acervos e, assim, consolide seu papel de centralizador das coleções de obras de artes do Rio de Janeiro.

O presente projeto encontra-se sob proponentia do Instituto Odeon, primeira organização social [OS] do setor cultural do município do Rio de Janeiro.⁵ Esse modelo de parceria entre a administração pública e as entidades do terceiro setor, por meio do qual um serviço de interesse social é prestado por entes privados sob a supervisão do órgão público competente, permite uma maior eficiência na gestão do equipamento cultural, o que possibilita um funcionamento do museu mais ágil, transparente e capaz de responder com maior eficácia às demandas da sociedade e às transformações da cultura.

Entretanto, este modelo de parceria também pode trazer consigo algumas dificuldades de implementação de determinados projetos, como no caso do referido acima, em que, no decorrer da análise, o BNDES verificou que o prazo do contrato de gestão do instituto com o município do Rio de Janeiro para gerenciamento das ações do MAR findava em abril de 2017, sem possibilidade de prorrogação segundo o Decreto nº 30.780/2009, que regulamenta a Lei das Organizações Sociais no município do Rio de Janeiro [Lei nº 5026/2009]. Para tanto, optou-se por estruturar um apoio financeiro de médio porte com prazo de conclusão reduzido para que as ações propostas pudessem ser finalizadas durante a atual gestão do Instituto Odeon. Acredita-se que a restrita delimitação dos prazos para os contratos de gestão de equipamentos culturais deva ser repensada caso a intenção seja implementar, organizar e gerir equipamentos culturais a longo prazo.⁶

5 Nota do editor: Conforme amplamente apresentado no artigo de Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara (p. 20) e no artigo de Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

6 Nota do editor: Essa limitação do tempo dada pelo modelo de gestão é abordada no artigo de Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara (p. 20), inclusive, como uma das questões que podem e precisam ser

O apoio do BNDES a esse projeto está fortemente alinhado à nova estratégia de apoio do banco a projetos de preservação de patrimônio e acervos, dado que, além de atuar na preservação de um importante acervo de arte da cidade do Rio de Janeiro e de ampliar seu uso e acesso, contribuirá para o fortalecimento indireto do MAR como polo de guarda desse material e auxiliará na realização de suas atividades-fins: culturais, por meio de suas exposições, e socioeducativas, com os programas desenvolvidos pela Escola do Olhar e pelo programa Vizinhos do MAR.

Contudo, a delimitação restrita do prazo do contrato de gestão não permitiu viabilizar, em conjunto com o apoio à reserva técnica, a estruturação de um fundo de *endowment* que pudesse contribuir para o modelo de sustentabilidade financeira a longo prazo da instituição, como se desejava.

Conclusões

Como banco de desenvolvimento, o BNDES elegeu o setor da cultura como prioritário, adotando um conjunto de ações para a promoção da economia da cultura.

No campo de atuação do patrimônio cultural, a visão do BNDES é a de que esse patrimônio é um ativo cultural, educacional e turístico para as cidades, portanto, capaz de gerar emprego e renda e diversos encadeamentos nas cadeias produtivas econômicas e culturais, promovendo assim não apenas sua preservação ao longo do tempo, mas um modelo de desenvolvimento sustentável.

O BNDES almeja, assim, prosseguir por muitos anos nessa trajetória, confiando fortemente que o patrimônio pode vir a ser a mola propulsora do desenvolvimento socioeconômico local, com sítios históricos recuperados tornando-se, cada vez mais, ativos culturais, educacionais e turísticos relevantes para suas cidades e regiões.

repensadas nesse modelo quando se quer tratar da sustentabilidade e da longevidade dos equipamentos públicos de cultura.

CAPÍTULO 4

**QUESTÕES
E DESAFIOS
DA
GESTÃO**

Gestão e programação das organizações culturais

Silvia Finguerut

A gestão de uma organização cultural pouco difere daquela de qualquer outra organização com alto grau de especialização. A bibliografia de referência sobre gestão é sempre voltada para as empresas que buscam obter lucro, já que estas precisam de melhorias de performance, eficiência, eficácia e produtividade. Entretanto, essas metas devem ser perseguidas por qualquer organização.

As teorias de gestão ganharam força durante a Revolução Industrial, no século XIX, quando os conceitos de planejamento, organização, liderança e controle se consolidaram. Posteriormente, foram introduzidos novos conceitos a partir de uma visão interdisciplinar da gestão. Atualmente, as organizações definem estratégias para suas atividades, mas sempre se apoiando na divisão racional da estrutura da organização, dos meios e das atividades finalísticas, identificando lideranças que compartilharão seus valores e missão.

O presente artigo não tem por finalidade fazer uma análise exaustiva da gestão de instituições culturais, mas principalmente apontar alguns temas que costumam ser pouco enfatizados na bibliografia de gestão geral e em especial daquela voltada ao terceiro setor, mais próxima da que pode ser utilizada pelas instituições que lidam com atividades culturais, que integram esse setor ou são públicas.

É comum que, ao nascer, a organização tenha processos mais ou menos caóticos e intuitivos e, a partir deles, vão se consolidando estratégias de ação e a estrutura organizacional necessária. É da natureza da organização e de seus objetivos finalísticos que serão definidas as melhores estratégias e estrutura. As surpresas e os redimensionamentos são parte do processo de consolidação da organização. Daí a relevância de utilizar instrumentos e ferramentas de gestão em organizações de qualquer natureza. As instituições culturais têm alguns objetivos prioritários e que, de inúmeras maneiras, envolvem produção, apresentação, educação e distribuição. Essas atividades estão presentes nos teatros, bibliotecas, museus, salas de concertos, produtoras de audiovisual, independentemente de sua natureza específica.

Se observarmos a gestão de, por exemplo, escolas, universidades ou hospitais, verificaremos que estas também têm demandas de grande complexidade em vista do alto grau de especialização de suas missões e da alta qualificação técnica e intelectual do pessoal envolvido, como diversas empresas ou organizações culturais. Assim, seria lógico compará-las, em termos de gestão, já que nelas está presente a grande complexidade. Além disso, deve-se levar em conta que, na produção da alta

cultura, estão artistas ou criativos que pouco se adaptam ou desejam se adaptar a processos burocráticos e de controle.

Escolas e hospitais também atendem a públicos diversificados, por que seriam distintas as instituições culturais? Se observarmos os públicos, verificaremos que seu impacto nas formas de gestão apresenta diferenças fundamentais. A principal delas é que o hospital ou a escola recebe seus públicos por uma necessidade de saúde ou de educação quase compulsória ou no mínimo que exige uma regularidade e um compromisso que muitas vezes independem da vontade do visitante. Tanto escolas como hospitais têm em suas rotinas um eixo importantíssimo de atuação. Já a visita a uma instituição cultural ou a audiência a um programa cultural tem caráter voluntário e muitas vezes descompromissado. Essa atividade, segundo diversas pesquisas, compete com a ida a uma prática religiosa, esportiva ou de entretenimento, ou ainda com o ócio, e cabe à instituição cultural oferecer uma experiência formadora, transformadora, experimental e normalmente multidimensional.

As instituições culturais, que têm na inovação e na criatividade uma rotina de seu pessoal, podem e devem utilizar ferramentas do campo da administração para buscar inovação e criatividade, como todas as instituições e empresas devem permanentemente atualizar seus modos de gerenciamento, mas devem ter um grau de flexibilidade poucas vezes descrito na literatura especializada.

Como afirmamos anteriormente, para melhor definir modos de gestão de uma organização cultural é preciso conhecer de forma aprofundada as atividades finalísticas. Uma biblioteca tem por missão oferecer material de leitura e informação a seu público, dentro de parâmetros específicos e que podem ser especializados em inúmeras categorias. Já um teatro tem por missão oferecer montagens de drama, comédia, dança ou música, com complexos cronogramas de ensaios, produção, cenografia etc. Os museus têm como missão apresentar a seu público exposições de suas coleções ou de instituições parceiras de acordo com uma dada curadoria ou conceito. Há ainda as escolas de formação nos diversos campos das artes que logicamente visam despertar e aperfeiçoar os artistas. No vasto campo do audiovisual, a produção de filmes, programas de televisão, vídeos e *games* atinge mercados cada vez mais amplos e globalizados pela internet. O que há de comum entre todas essas instituições, além da cultura? O público. Variado, exigente, de gostos múltiplos, é para ele que todas as instituições culturais devem trabalhar.

O grande diferencial entre a gestão de uma instituição cultural e a de qualquer outra instituição é a oferta de uma programação atrativa e permanentemente renovada aos vários tipos de público, e esse é um desafio que demanda não apenas recursos humanos altamente qualificados, como recursos financeiros, planejamento e uma série de atores e *stakeholders* que devem interagir numa teia complexa e de alcance variado.

Em linhas gerais, o público de uma organização cultural pode ser dividido em três categorias distintas: a) o público especializado (pesquisadores e experts); b) aquele que procura a cultura com fonte de lazer e entretenimento; c) a formação de público, ou seja, o foco na educação. A estratégia definida para a organização cultural deve sempre buscar atender a todos esses públicos.

Neste sentido, é importante analisar as pesquisas realizadas pelo Ministério da Cultura entre 2013 e 2014, que mostram que as práticas culturais mais populares entre os brasileiros são aquelas praticadas em casa: ouvir música e assistir à TV e a filmes, seguidas de ir a parques, frequentar uma religião, ir a restaurantes, ao cinema, a festas regionais e a shows de música popular. Assim, despertar o interesse da população para frequentar um equipamento cultural é missão bastante relevante. Outra pesquisa, realizada pela JLeiva Marketing Cultural no Rio de Janeiro em 2013, revela que apenas 16% dos cariocas têm interesse em atividades culturais em seu tempo livre.¹ As razões para não visitar equipamentos culturais são falta de interesse, distância da residência ou razões econômicas.

Essas pesquisas permitem conhecer e delimitar o público com o qual os gestores culturais devem lidar. É importante conhecer esse perfil quando se propõe uma programação, tanto do ponto de vista da idade e do gênero como dos temas a tratar. Saliente-se que, em vista da forte presença dos veículos de comunicação no tempo livre dos brasileiros, a publicidade e a imprensa têm um forte impacto na atração do público para as atividades culturais. Ou seja, sem divulgação, as ações culturais ficam ainda mais restritas a um público elitizado. Assim, podemos já definir duas ferramentas muito importantes para a instituição cultural: a pesquisa de hábitos de seu público e a assessoria de imprensa e a área de comunicação como um todo.

1 JLeiva Marketing Cultural. Pesquisa de hábitos culturais, 2013. Disponível em: <<http://www.jleiva.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

Passaremos, portanto, a analisar algumas dessas vertentes e suas especificidades com o objetivo de colaborar com alguns debates que normalmente envolvem alguns dos principais atores: a área pública, suas regras e limitações, os gestores das instituições e as áreas criativas, já que a interação desses atores é que permitirá uma programação qualificada e atraente para os públicos eleitos como prioritários. E é por eles, nosso principal ponto focal, que iniciaremos. A primeira definição é a do público prioritário da instituição ou da ação/projeto cultural. A ausência desse foco leva a um leque tão amplo de programação que torna impossível qualificá-la. Vem à mente o conto “A Biblioteca de Babel”, de Jorge Luis Borges, no qual o bibliotecário dessa gigantesca biblioteca que possui todos os documentos escritos da humanidade conclui que ela é ilimitada e periódica e nos angustia com a impossibilidade de delimitar sua missão, entre outras conclusões.

A seguir, vamos analisar alguns casos de gestão de organizações culturais a partir do viés do público.

Qual é o público dos museus?

É possível definir um público prioritário para o British Museum, em Londres, que conta com um acervo de 8 milhões de peças em sua coleção e recebe mais de 6 milhões de visitantes/ano? Sim, porque, em primeiro lugar, devemos saber que entre 60% e 75% de seus visitantes são estrangeiros [ou seja, dos 15 milhões de turistas que visitam anualmente a cidade, entre 3,6 e 4,5 milhões visitaram o museu] e são, portanto, as exposições temporárias aquelas que têm papel relevante na atração do público local. Em Londres, houve um aumento de cerca de 20% no turismo no ano seguinte às Olimpíadas e um incremento de 15% na visitação de estrangeiros aos museus nacionais.

O museu também é o recordista em empréstimos no mundo e seu acervo pode ser considerado universal. Suas exposições temporárias também têm forte caráter universalista, atraindo, portanto, esse variado público que visita a cidade anualmente. O museu define metas de público de acordo com o tema de cada exposição e se apoia fortemente na diversidade de sua coleção e das exposições permanentes, promovendo ainda um enorme conjunto de atividades complementares de formação, educação e até de entretenimento.

São inúmeros os exemplos de museus de caráter universal e que têm estratégias similares. Entre eles, podemos incluir o Louvre, o Prado, o Metropolitan, o Philadelphia Art Museum etc.

Os museus de arte costumam ter um curador-chefe ou um diretor artístico capaz de articular o acervo da instituição com a produção de exposições temporárias, buscando sempre fortalecer o objetivo primordial, vocação ou conceito curatorial daquela instituição, que se traduz na missão da instituição e no programa de aquisições de obras. A programação do museu, em especial os de arte, sofre influências de inúmeros *stakeholders*, como artistas, colecionadores [normalmente presentes nos conselhos dessas instituições] e galeristas, que buscam um caminho para valorizar suas obras. Nesse sentido, o papel do curador-chefe ou diretor artístico é fundamental para equilibrar essas forças.

A gestão de museus também depende da obtenção de patrocínios e doações. Os brasileiros têm pouca tradição na doação de obras ou de valores a instituições culturais, muito embora a Lei Rouanet já preveja o incentivo de pessoas físicas pelo uso de até 6% do imposto devido. Algumas iniciativas de *crowdfunding* têm tido sucesso, bem como outras de doação de acervos, como o do Museu de Arte do Rio, idealizado e fundado por seu primeiro diretor, Paulo Herkenhoff,² que em pouquíssimo tempo criou uma respeitável coleção, apoiado apenas em sua experiência e capacidade de articulação. Em outra vertente, a área pública, normalmente a principal mantenedora dos museus, busca atender a visitantes específicos, como jovens e crianças, ou enfatizar temas e públicos específicos, abordando questões de gênero, raça e etnia.

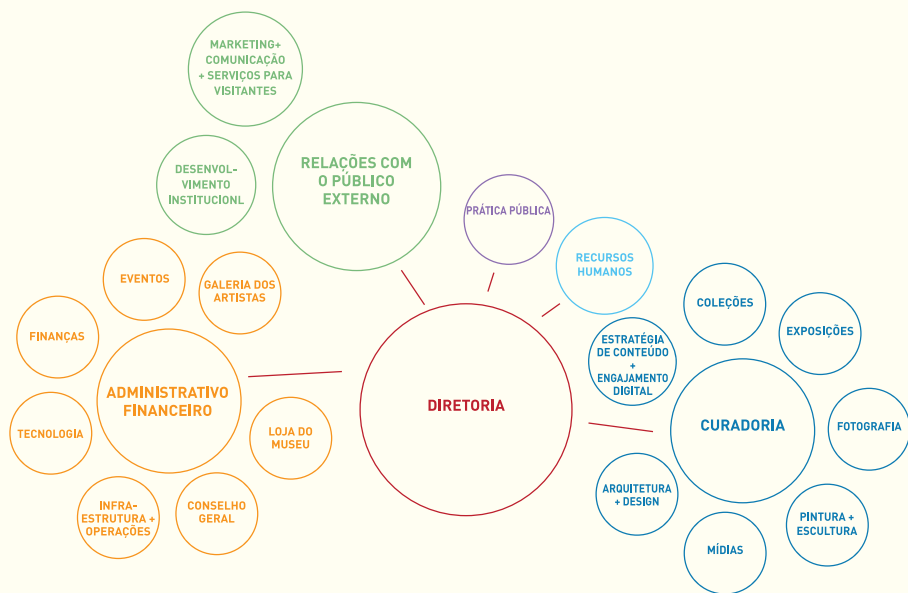
O pressuposto da programação do museu deve focar na geração de conhecimento e ir além de seu acervo, na oferta de atividades de educação e formação, relacionadas ou não às exposições. A programação deverá focar nos variados públicos definidos na estratégia e todo seu processo de concepção deve se relacionar com essas definições, ressaltando que ela só será viabilizada se for possível a obtenção de patrocínios, o que pode gerar revisões de planejamento e orçamentárias, demandando bastante flexibilidade de toda a equipe. Deve-se levar em conta que esse

2 O crítico e curador Paulo Herkenhoff foi diretor cultural do Museu de Arte do Rio desde sua fundação, em março de 2013, até junho de 2016.

processo dura diversos meses, podendo chegar a dois ou três anos, dependendo da complexidade da exposição e das instituições envolvidas.

Dessa forma, a programação depende praticamente de toda a equipe da instituição cultural. Começando por aqueles que participam da concepção, seguidos pelos responsáveis pela formatação do projeto, com o apoio de diversas áreas técnicas e de comunicação e marketing, depois pela captação de recursos, para finalmente o grupo operacional realizar o projeto com o apoio de todas as áreas técnicas e da administração da instituição. Ou seja, a programação é o grande motor do museu. O desenho organizacional dessa equipe pode tomar inúmeras formas, mas a flexibilidade e a identificação de lideranças são fundamentais. A seguir, um exemplo de organograma do Museu de Arte Moderna de San Francisco, mostrando as diversas interseções interdepartamentais.

Fig. 1 – ORGANOGAMA DO MUSEU DE ARTE MODERNA DE SAN FRANCISCO



O MoMA, em Nova York

Uma das instituições mais bem-sucedidas em termos de público é o MoMA, em Nova York, que recebe mais de 3,3 milhões de visitantes/ano e tem gestão privada. Criado pela família Rockefeller no final dos anos 1920, desde 1939 está localizado na Rua 53, em Manhattan. O museu conta com um quadro de pessoal de 785 funcionários e sua programação de atividades é elaborada por seis diferentes departamentos curatoriais: arquitetura e design, desenhos e impressos, cinema, mídia e performance, pintura e escultura, fotografia e um curador-chefe geral e também diretor do MoMA PS1, unidade localizada no Queens e dedicada à arte contemporânea.

As exposições são definidas com pelo menos dois anos de antecedência, o que permite o planejamento de todos os departamentos: publicações, conservação, tecnologia, empréstimos, catalogação, apoio de audiovisual e educação, cujas ações são executadas por departamentos de apoio àquelas seis curadorias.

Seu relatório de atividades¹ assim descreve o processo de programação: “A cada ano, o museu é ancorado por uma programação vibrante e dinâmica, incluindo uma rica agenda de exposições temporárias no MoMA e MoMA PS1, rotação de galerias, apresentações teatrais e de cinema, muitos programas educacionais, publicações e conteúdo online. No ano fiscal de 2016, o museu está administrando mais de 20 exposições temporárias no MoMA e MoMA PS1. Além disso, a qualidade e a profundidade do acervo do museu permitem manter um programa de empréstimos, que serve a instituições tanto nos Estados Unidos como no exterior: a cada ano, o museu empresta um conjunto de obras que supera o número daquelas expostas em suas próprias galerias. No ano fiscal de 2016, o museu planejou mais de 14 exposições temporárias itinerantes e firmou acordos de licenciamento de conteúdo em diversas cidades, em nível tanto nacional quanto internacional, incluindo Boston, Colônia, Gwangju, Istambul, Los Angeles, Madri, Roma, Santiago, Seul, Xangai, Viena, Zurique, entre outras. O programa de colaboração multianual de intercâmbio cultural visa atender à missão educativa do MoMA, com o High Museum, em Atlanta, na Georgia, e Perth, na Austrália, e foi iniciado em 2013, contando com o desenvolvimento de exposições e o intercâmbio de conhecimento, sem fins lucrativos. A programação no museu continua a ser a primeira prioridade, somada às colabora

1 Disponível em: <https://www.moma.org/momaorg/shared/pdfs/docs/about/annual_bond_disclosure_2015.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

ções multianuais que são fundamentais para ajudar nos objetivos de desenvolver novos públicos em regiões geográficas-chave para o museu, que está permanente e ativamente explorando futuras colaborações com outras instituições.

A gestão financeira do MoMA, uma instituição sem fins lucrativos que consegue se equilibrar financeiramente e realizar inúmeros investimentos, é bastante complexa, tendo em vista os diversos prédios que integram o complexo museal, as obras de expansão, os fundos [*endowments*], que têm origens diversas e, portanto, regras de uso também distintas, e fontes de receitas oriundas da programação, de programa de sócios, de vendas de publicações e das lojas, dos investimentos financeiros. Apenas com a venda de ingressos, o balanço de 2015 da instituição registra quase US\$ 33 milhões, enquanto o programa de sócios registra US\$ 18 milhões de dólares. São, ao todo, US\$ 180 milhões de receitas de natureza diversificada.

Bibliotecas, para quem?

O enorme sistema de bibliotecas da cidade de Nova York – que recebe 17 milhões de leitores em suas unidades e diversos milhões pela internet para consultar 51 milhões de obras; que definiu sua missão institucional reforçando o papel do sistema para a cidade e suas comunidades; e que oferece suas coleções a pesquisadores e leitores em geral – tem sua missão definida e seus públicos delimitados pelas diversas unidades, ainda que muito amplos.

As bibliotecas de Nova York oferecem cursos de língua inglesa para estrangeiros, aulas de reforço escolar, exibem filmes, montam peças teatrais, num total de 80 mil atividades anuais voltadas a todos os públicos em 88 prédios espalhados pela cidade. Contam com recursos financeiros da cidade de Nova York, do estado e do governo federal, além de contribuições privadas da ordem de 13% das receitas, e de investimentos e receitas diversificadas, que chegaram a um total de cerca de US\$ 277 milhões no ano fiscal de 2015, atendendo a uma população de 3,5 milhões de usuários com 3.150 funcionários.⁴ Ou seja, sua programação visa atender à diversidade de demanda da população de Nova York.

Buscando um paralelo brasileiro, os governos do Rio de Janeiro e de São Paulo bus-

caram o modelo bem-sucedido das bibliotecas-parque colombianas, que se inserem em áreas urbanas carentes de equipamentos culturais e muitas vezes também sociais e têm o objetivo prioritário de atrair o público apoiando-se na relação entre biblioteca e educação/cultura/tecnologias de compartilhamento, buscando formar e acolher os diversos segmentos de públicos (principalmente os jovens), ampliando o alcance para as famílias e o público infantojuvenil. As bibliotecas-parque oferecem um ambiente vivo, acolhedor e uma programação focada na comunidade onde se localiza, com atividades lúdicas, cursos, palestras, assim como encontros em oficinas com educadores de natureza cultural e social. Ao ter à sua disposição vídeos, games e atividades diversificadas, o público se sente atendido e passa a frequentar a biblioteca, local de formação e entretenimento e de socialização.

Ou seja, as redes de bibliotecas devem identificar seus alvos e oferecer uma programação adequada ao público que cada unidade pretende atrair. Os orçamentos e estruturas organizacionais serão dimensionados a partir dessas demandas e não a priori.

As produções de audiovisual

Glauber Rocha afirmava que bastava “uma ideia na cabeça e uma câmera na mão” para produzir um filme e com ele buscar a transformação social do país. Esse mito da produção audiovisual está longe de ser um parâmetro para sua gestão e sustentabilidade.

Muito embora muitos diretores ainda partam de uma ideia antes de buscar os meios para sua produção, a cadeia produtiva e de distribuição de um produto audiovisual depende de um enorme conjunto de fatores e *stakeholders* que vão impactar enormemente na produção desde a sua concepção. Um filme de curta, média ou longa duração pode ser produzido para exibição comercial (cinema ou TV), para festivais, para *streaming* ou sob encomenda direta. Cada um desses canais de distribuição terá públicos diversificados e claramente definidos, com demandas estéticas e de conteúdo muito distintas.

Assim, antes da produção é necessário conhecer o público ao qual se destina a obra audiovisual e, portanto, os veículos que serão priorizados. Essa definição implicará provavelmente também a busca de financiamento (patrocínio ou contratação di-

⁴ Disponível em: <<https://www.nypl.org/help/about-nypl/annual-report>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

reta]. A crescente variedade de formas de distribuição do audiovisual são reflexo direto das formas de financiamento dessas produções e que sempre terão o público como referência. As grandes redes de transmissão que alcançam milhões de espectadores terão claramente maior poder de financiamento do que uma produtora independente. Portanto, definir o público ao qual será voltada a produção leva à escolha de recursos tecnológicos, linguagem e muitas vezes formas de tratar o conteúdo.

Entretanto, isso não significa que a produção audiovisual esteja totalmente vinculada ao poder econômico e que não caiba inovação ou independência dos criadores. Estes sempre encontrarão meios para expressar suas ideias e veiculá-las, buscando seus próprios públicos e um alinhamento entre expectativas, investimento em produção e distribuição.

Planejando a programação das casas de concertos

Os exemplos anteriores enfatizam quantidade e demanda, mas não oferecem caminhos claros para a concepção de uma grade de programação adequada a determinado público-alvo. A maior parte das instituições culturais tem um diretor artístico responsável por sua concepção e um comitê para validá-la. O que ocorre frequentemente nas instituições brasileiras é que o planejamento financeiro não acompanha o planejamento artístico.

As casas de concerto e ópera são talvez aquelas que primeiramente sofrem com as inseguranças orçamentárias. O número de profissionais envolvidos tanto nos espetáculos realizados pelos corpos estáveis como por aqueles convidados para as temporadas, nacionais ou internacionais, vive um descompasso em termos de ensaios, uso das salas de concerto, agenda de apresentações e, principalmente, viagens das orquestras.

A programação de uma sala de concertos deve prioritariamente formar plateias participativas, desenvolver sua consciência crítica e fortalecer a cultura local em diálogo com espetáculos nacionais e internacionais. Assim, construir uma agenda de espetáculos é tarefa para especialistas que devem estar conectados com instituições parceiras ou potenciais parceiras e construam uma rede de relacionamentos que permita o intercâmbio de músicos, de conjuntos musicais ou de apresentações

de suas orquestras, buscando uma agenda que cumpra os objetivos estratégicos discutidos pelo comitê de programação e que envolva um posicionamento estratégico visando ainda à obtenção de patrocínios e doações.

Por outro lado, a formação de plateias pressupõe que a programação de apresentações contenha peças de autores variados, consagrados, experimentais, com peças populares e/ou mais complexas, de forma a atender ao variado gosto de plateias normalmente cativas, por meio de assinaturas e do público que se pretende conquistar. Essa agenda a ser concebida e publicada anualmente também deve preferencialmente incluir apresentações de orquestras internacionais, que planejam suas viagens com pelo menos dois anos de antecedência, sempre em determinados períodos do ano, para conciliar com a programação das instituições de origem.

Dessa forma, a responsabilidade pela programação caberá não só ao diretor artístico, mas também aos profissionais das áreas de marketing, captação de recursos, diretores dos corpos estáveis, comunicação e, logicamente, da área financeira. Todos esses profissionais devem estar comprometidos com a agenda de apresentações.

Um exemplo de renovação e formação de plateias ocorreu no Festival de Salzburgo, considerado o maior do mundo em seu gênero, que apresenta uma programação de música erudita incluindo apresentações de ópera, peças e concertos de altíssimo nível artístico. Em 1999, para atrair um público mais jovem e despertar o interesse pela música clássica, a programação incluiu uma ópera com a apresentação de David Bowie e direção de Bob Wilson. As orquestras jovens oriundas de projetos sociais também garantem a renovação de músicos e ampliam o papel das salas de concertos e escolas de música, possibilitando espetáculos para públicos muito variados e que interessam também a instituições internacionais. São caminhos para buscar uma renovação de plateia fundamental para dar vida e sustentabilidade à programação.

Alguns desafios para a programação de espaços culturais

A esta altura, o leitor já estará pensando no volume de recursos necessários para realizar programações de excelência conforme aquelas até aqui descritas, e com inúmeras descrenças. Uma das principais lições que podemos aprender dos exem-

plos citados é aquela do investimento em estruturas de governança e no equilíbrio de seus modelos organizacionais, reunindo profissionais criativos e administrativos. É nessa estrutura de governança que poderão ser debatidas e construídas as melhores estratégias de programação, a partir dos inúmeros caminhos disponíveis para as instituições que recebem recursos públicos em sua maior parte e recursos privados de fundos (*endowments*), doações ou patrocínios.

Os sistemas de governança podem ser bastante complexos, envolver *stakeholders* bastante variados, por isso é fundamental dar transparência a suas atividades e a seus orçamentos, publicando relatórios anuais e balanços de forma que todos possam acompanhar suas atividades. Conhecer seus públicos e promover a comunicação com eles também devem ser prioridades. Uma governança cada vez mais aberta e uma programação construída com liberdade e diversidade é que podem garantir a continuidade da gestão das organizações culturais.

Tendências, desafios e agenda de desenvolvimento do modelo de gestão de organizações sociais em equipamentos culturais

Eder Campos
Tiago Cacique
Bruno Pereira

Introdução

Falar em tendências, desafios e agenda de desenvolvimento para qualquer modelo de gestão em tempos atuais é arriscado: estamos em meio a grandes quebras de paradigmas e a velocidade das mudanças vem se intensificando a cada dia. As formas de interação entre pessoas e instituições vêm sofrendo alterações gigantescas com o mundo digital, impactando modelos de negócios em diferentes aspectos. Assim, o maior risco ao abordar temas como esses é errar o foco sobre as mudanças e as necessidades do modelo de gestão.

Aqui não nos propomos a abordar a relação da sociedade com os equipamentos culturais por acreditarmos que não apenas temos pouca capacidade de oferecer respostas como também, ainda que o fizéssemos, correríamos grande risco de lançá-las já invalidadas ou caducas, tendo em vista o contexto de mudanças. Desse modo, buscamos fazer uma reflexão crítica sobre o papel das organizações sociais (OS), endereçando desafios e uma agenda de desenvolvimento menos *hard* (no sentido de estruturas, legislações etc.) e mais *soft* (na linha da forma de desenvolver organizações e criar instituições). Deixamos mais perguntas do que confirmamos hipóteses.

Lançamos o olhar para ver um ciclo com as engrenagens bem encaixadas que chamamos de virtuoso, posto que representa uma alta probabilidade de gerar impacto social significativo, entregar valor/resultado público e, com isso, cumprir a agenda mais difícil para qualquer modelo em tempos atuais: sobreviver de modo sustentável.

Trata-se aqui de uma discussão embasada na prática vivida pelo Instituto Odeon na gestão do Museu de Arte do Rio – MAR,¹ à luz de um senso de realidade e criticidade sobre o trabalho realizado e seus desafios de perenidade.

O texto é dividido em outras sete partes além dessa breve introdução. Na seção 2, apresenta-se a ideia norteadora sobre o ciclo virtuoso para a sustentação do modelo de OS no Brasil. Entre as seções 3 e 7, cada um dos componentes do ciclo é destacado, remetendo-se às principais discussões e reflexões para a seção das considerações finais.

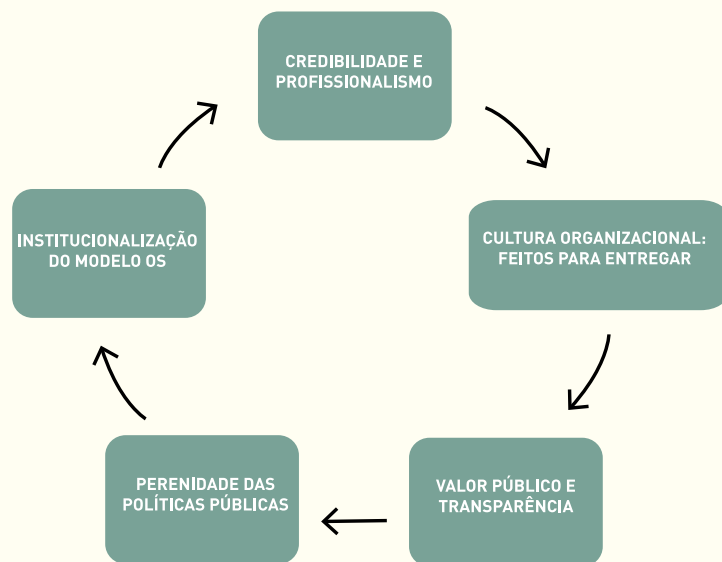
¹ Os autores exerceram (e no presente momento ainda exercem) papel na gestão da OS, seja como diretor ou conselheiro do Instituto Odeon, responsável pelo contrato de gestão do Museu de Arte do Rio – MAR.

Desafio: criar um ciclo virtuoso

A experiência do Instituto Odeon permitiu uma visão particular sobre o modelo de gestão de OS em equipamentos culturais públicos, pois o instituto assumiu a gestão de um equipamento novo – o Museu de Arte do Rio – MAR – quando a obra estava em fase de conclusão, em um contexto institucional a ser desbravado [seria a primeira OS a gerenciar um equipamento cultural no município do Rio de Janeiro], percorrendo mais de um ciclo político [o início do contrato de gestão ocorreu em 2012 e será completado após 2017, com alternância do grupo político à frente da prefeitura municipal].

Sendo assim, trata-se de uma experiência ainda em curso, mas já capaz de oferecer subsídios para uma visão crítica do modelo de OS, principalmente, mas não exclusivamente, de equipamentos culturais. A Figura 1, abaixo, ilustra o ciclo virtuoso, síntese de uma agenda de desenvolvimento para a sobrevivência sustentável do modelo de gestão, que congrega os setores público e privado:

Figura 1 – CICLO VIRTUOSO PARA A SUSTENTAÇÃO DO MODELO OS NA GESTÃO DE EQUIPAMENTOS/SERVIÇOS PÚBLICOS



O início do ciclo envolve a institucionalização do modelo de gestão de equipamentos públicos por organizações sociais [OS], organizadas sob a forma de associações ou fundações privadas sem fins lucrativos e habilitadas a realizar parceria com o poder público. A decisão do gestor público pelo modelo de OS significa enfrentar o grande desafio de criar o arcabouço legal para implementar tal decisão, e os ciclos iniciais são sempre mais desafiadores pela ausência de referências prévias e jurisprudência. A “inovação legal” envolve assumir grande custo e risco para o setor público, principalmente por inexistirem, de antemão, clareza e percepção quanto à relação público-privada.

Em se superando tal início, ou seja, a capacidade, a visão e o requerido patrocínio político para iniciar a institucionalização da gestão do equipamento por uma OS, passa-se para a etapa seguinte: identificar e selecionar uma OS com as credenciais requeridas. Aqui destacam-se os desafios de qualificação, que perpassam forma e critérios para identificar e classificar as capacidades necessárias. Vale lembrar que, também nos ciclos iniciais, temos um “mercado privado de OS” menos maduro, com menor histórico comprovado e menos candidatos já estruturados. Desenvolver uma OS envolve a noção de profissionalismo, estruturas de governança e de gestão para lidar com recursos públicos e significativos custos de controle. Portanto, não se trata de um modelo de baixo custo, mas requer investimentos e a adoção de uma premissa básica: entregar mais valor que aquele que seria oferecido pela gestão pública direta. Afinal, trata-se de justificar a solução OS como superior às oferecidas pelos modelos tradicionais do setor público.

Passa-se para a etapa seguinte: a cultura organizacional da OS, que deve ter foco em realizar entregas em um ambiente de incertezas e com ciclos político-administrativos curtos. Essa etapa possui diversos desafios gerenciais: requer entender o modelo de negócio do equipamento cultural, assegurar o cumprimento das metas previstas no contrato de gestão, além de criar a agenda de inovação para potencializar a missão estabelecida para o equipamento gerido.

Diante de um modelo de OS implantado, com um edital bem-sucedido na identificação de um parceiro privado, uma OS, e a criação de organização, a gestora do equipamento público cumprindo as metas estabelecidas, alcançam-se as etapas finais do ciclo virtuoso: o compromisso com o valor público e a transparência, além da perenidade das políticas públicas.

A noção de valor público² está baseada na capacidade transformadora da atuação do equipamento cultural, ou seja, em seu impacto social. São resultados que vão além das metas e números comumente acordados nos contratos de gestão e cuja mensuração é ainda mais desafiadora, uma vez que os impactos da cultura para a sociedade são menos mensuráveis e ocorrem a longo prazo. Por transparência entende-se ter a divulgação de resultados como prática recorrente, indo além do básico. É algo que exige prática e consiste em um desafio permanente, em muito calcado na cultura da organização gestora do equipamento cultural, capaz de evidenciar os sucessos, mas, sobretudo, os insucessos.

A agenda da transparência se legitima, portanto, diante da entrega de valor público, uma vez que, não havendo clareza quanto a resultados e entregas, não se tem a devida legitimidade para prosseguir e se cria uma grande vidraça [no sentido de uma exposição ruim, em oposição à ideia de vitrine, que seria uma exposição positiva] para o modelo. As duas omissões desvirtuam o ciclo proposto. Assim, a agenda de desenvolvimento sustentável requer a geração de valor social de modo transparente independentemente de quais sejam os resultados³. Os desafios aqui são significativos pois se trata da defesa da hipótese de que, à luz de um caso concreto, o modelo de gestão por OS entrega maior valor para a sociedade do que a gestão pública direta.

Em sendo bem-sucedido e corroborada essa hipótese, a perenidade dessas políticas públicas decorre como lógica racional, requerendo-se, ademais, o esforço de comunicar e criar apoio social em torno dessa agenda, bem como desmistificar eventuais faltas de entendimento sobre o modelo. Tal etapa é essencial, uma vez que não basta ter bons resultados, é necessário que sejam tornados públicos, sob pena de os resultados [entregas] serem de fato alcançados, mas não serem de conhecimento geral e fonte de defesa pela sociedade e pelos influenciadores e tomadores de decisão. Portanto, o desafio de perenidade reside não somente no envolvimento

2 A definição de valor público é ampla e pode ser foco de debate específico. Uma definição adequada pode se dar por “[...] qualquer coisa que o poder público, legalmente constituído e atuando como agente da cidadania, declara como sendo um propósito a ser alcançado, usando os ativos e recursos do governo”. MOORE apud RIBERITO et al (p. 10).

3 Os artigos “Indicadores como ferramenta de comprovação de resultados na área da cultura”, de Claudinei Moreira Ramos, e “Implantação de programas de *compliance* em organizações sociais de cultura: uma experiência prática”, de Claudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos, também abordam de maneira mais ampla o tema da transparência.

com os gestores públicos, mas também no engajamento da comunidade usuária e da dos entornos dos equipamentos geridos [visitantes e vizinhos], além de empresas privadas que abracem as missões desses equipamentos culturais [na forma de doações e patrocínios].

Com o alcance da perenidade, tem-se sua retroalimentação, seja pela continuidade, seja pela expansão do modelo para novos equipamentos. Agora ter-se-á uma ampliação das bases legais e cenários de menor risco, estimulando novos participantes [*players*] e promovendo um adensamento dessa rede em prol do modelo. É importante notar que o ciclo virtuoso pode girar em movimentos curtos, a cada prestação de contas quadrimestral ou anual, uma vez que a ausência de resultados aceitáveis pode, por exemplo, gerar alta pressão para abortar o modelo, e seu contrário também é possível: resultados positivos aumentam o patrocínio, a legitimidade e a defesa de tais modelos ao longo de um mesmo contrato de gestão.

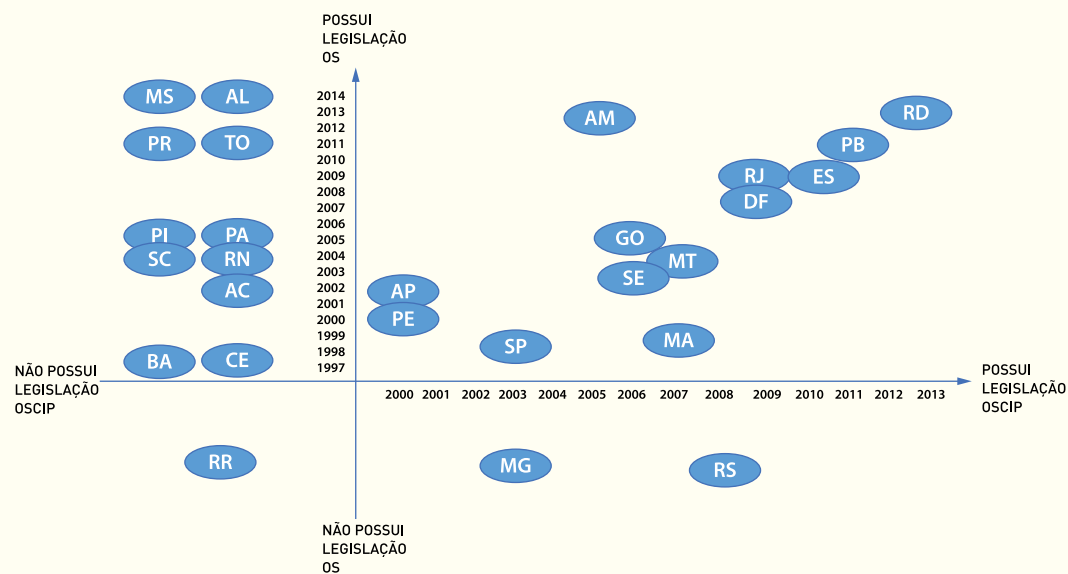
Cada uma das etapas que compõem o ciclo será descrita nas próximas seções de modo a melhor abordar os desafios envolvidos em cada item, valendo-se de exemplos da gestão do MAR pelo Instituto Odeon.

Institucionalização do modelo de OS

Estudo recente divulgado pela Associação Brasileira de Organizações Sociais de Cultura [Abraosc] apresenta um mapa dos marcos legais de organizações sociais [OS] e organizações sociais de interesse comum público [OSCIP]⁴ em todos os estados do Brasil, em suas respectivas capitais e no Distrito Federal. Considerando os quase 16 anos desde a promulgação da lei federal de OS [Lei Federal nº 9.637/98], é significativo constatar que 23 estados brasileiros já possuem legislações próprias de OS e outros 15 estados possuem legislação de OSCIP. Apenas o estado de Roraima não possui nenhuma legislação específica para essas organizações.

4 Para entender as diferenças entre OS e OSCIP, ver PONTE, 2012.

Figura 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS BRASILEIROS QUANTO AO MARCO LEGAL DE OS/OSCIP.



FONTE: Elaboração própria a partir de estudo “Pesquisa sobre a publicização da cultura no Distrito Federal, nos estados do Brasil e sua capital (Abraosc, out. 2015). Disponível em: <www.abraosc.org.br>.

É igualmente interessante observar como os entes federados obedeceram a tempos próprios de assimilação e decisão por adotarem um programa de publicização,⁵ sendo que alguns estados aprovaram suas leis quase simultaneamente à lei federal [São Paulo, Bahia, Ceará], enquanto outros em período muito mais recente, como são os casos de Alagoas [2014] e de Mato Grosso do Sul [2014].

O mesmo estudo da Abraosc investiga o número de organizações do terceiro setor qualificadas, mostrando que existem hoje no Brasil aproximadamente 170 entidades qualificadas como organizações sociais de cultura e outras 5.060 com título de OSCIP.

5 Para saber mais sobre a origem do programa de publicização, ver Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997). Tal programa promove “transferência de serviços não exclusivos do Estado, como Saúde, do setor estatal para o setor público não estatal, passando tais serviços a ser exercidos por entidades que assumem a forma de Organizações Sociais”.

Esse panorama nos leva a acreditar que a institucionalização do modelo de OS/OSCIP no Brasil é relativamente disseminada, sugerindo haver o entendimento na gestão pública brasileira de que os programas de publicização são uma alternativa viável para superar os entraves enfrentados pela administração pública. Da mesma forma, poderíamos entender que existe um terreno fértil para uma atuação mais abrangente das organizações do terceiro setor que se profissionalizaram e estão aptas para firmar parcerias em estados e municípios distintos dos de suas sedes.

No entanto, uma análise mais detalhada revela que persistem diversos desafios e obstáculos nesse emaranhado que é o marco legal dos modelos de contratualização no Brasil. Um primeiro entrave⁶ é que inexistente reciprocidade de tratamento nas legislações e alguns de seus aspectos operacionais são até contraditórios, impedindo a ideia de um “Sistema Nacional de Organizações Sociais”. Um exemplo bem ilustrativo dessas incompatibilidades é a exigência da lei federal de que um membro do conselho de administração da entidade seja representante do poder público. Como vários estados e municípios não seguem essa mesma orientação, as organizações não conseguem estabelecer uma estrutura de governança que atenda a ambas as exigências e fica impedida de obter títulos em diferentes locais.

A pluralidade de normas, com diferentes aspectos em cada ente federado,⁷ somada ao fato de haver ainda algumas inseguranças jurídicas⁸ em procedimentos relativos à regulação das OS, dificulta a capacidade de atuação de uma OS em vários estados. O maior risco ao ter tais limitações e “barreiras à entrada” é ter baixa concorrência nos editais, o que limita a capacidade de escolha por parte do poder público. As inseguranças tornam maiores os custos de participação em editais,⁹ limitando também o número de OS que possuem capacidade de assumir tais riscos.

6 Nota do editor: como bem destacam Rafael Neumayr e Ana Carolina Lara em seu artigo (p. 20).

7 Ainda é necessário pontuar que existem regulações municipais, o que torna a pluralidade ainda maior. O mesmo estudo da Abraosc aponta que, das 26 capitais estaduais, 14 possuem alguma legislação de OS/OSCIP.

8 Dois exemplos são: a necessidade de chamamento público para a celebração de contratos de gestão ou a cessão de servidores públicos. Esses dois tópicos são tratados com propriedade em DONNINI, 2015.

9 Apenas para ilustrar, no caso do Instituto Odeon, de 2011 a 2016 já houve seis mudanças de estatuto para buscar compatibilizá-lo com os editais de seis entes federados: Minas Gerais, município do Rio de Janeiro, estado do Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo e São Paulo. Os custos dessas alterações, incluindo honorários de advogado e custos logísticos, bem como os esforços para habilitação documental em cada ente, são elevados em se tratando de uma organização que, em teoria, nasce sem nenhuma receita (para poder concorrer e estar apta a participar de editais).

No caso do edital para gestão do MAR, o Instituto Odeon foi o único candidato a apresentar proposta, mostrando a ausência ainda de uma institucionalização do modelo no município do Rio de Janeiro. Casos similares são recorrentes, o que magnifica o desafio para o setor público que, ao optar pelo modelo, ainda não encontra uma concorrência competitiva para seus editais. Por mais que tenhamos 170 OS de cultura no Brasil, diante do tamanho do país, e tendo em vistas as diferentes especialidades e focos de atuação, tem-se ainda uma carência de concorrentes, e certamente o papel do Estado para com essa agenda é fundamental, pois é ele quem induz essa demanda.

Outro desafio na adoção de um programa de publicização é a redefinição de papéis e funções do Estado, que passa a exercer prioritariamente a função de formulador da política pública e deve estar preparado para demandar, monitorar e avaliar a atuação da organização social. Não só a redefinição dos papéis é necessária como também uma organização administrativa no setor público, com a criação de áreas e/ou equipes específicas para elaborar e monitorar os contratos de gestão.¹⁰ Ao avaliar os editais para contratação de uma organização social ou mesmo em minutos de contrato de gestão, todavia se encontram aspectos jurídicos que observam a lógica de uma contratação de serviço por uma empresa privada, ou seja, não se incorpora o devido contexto de uma OS.¹¹ De maneira geral, o conceito de publicização e parceria ainda não é completamente assimilado por parte dos representantes da esfera governamental.

De acordo com DONNINI [2015], um dos pilares dos programas de publicização reside no reconhecimento das entidades do terceiro setor – privadas e sem fins lucrativos – que assumem compromissos de atuação em prol do interesse público. Dessa maneira, há uma necessidade de entendimento adequado por parte do poder público sobre a autonomia dessas instituições que, embora gerenciem um bem de

10 Nota do editor: mais sobre esse tema pode ser lido no artigo “Indicadores como ferramenta de comprovação de resultados na área da cultura”, de Claudinéli Moreira Ramos (p. 68).

11 Para citar um exemplo, no edital para a gestão do Museu do Amanhã a entidade pública exigia que a OS parceira tivesse um patrimônio social igual ou superior a 6% do valor do contrato. Essa é uma exigência dos editais de licitação para contratos administrativos que buscam garantias financeiras das empresas privadas prestadoras de serviços. No âmbito dos incentivos à institucionalização do modelo OS, tem-se dois conflitos: i) o objetivo da OS na gestão de um contrato de parceria não deveria ser o de aumentar seu patrimônio – para poder fazer frente a tais exigências em editais futuros; e ii) exigências desse nível restringem a concorrência, inserindo barreira de entradas econômicas para entidades do terceiro setor que não possuam fonte de patrimônio.

interesse público, estão subordinadas a um regime jurídico privado. Assim, é preciso reconhecer que a entidade possui suas regras e regulamentos próprios, que estão alinhados aos princípios da administração pública mas, ao mesmo tempo, introduzem novos mecanismos da iniciativa privada que lhe dão mais agilidade, flexibilidade e eficiência.

Quando propomos respeito à autonomia das instituições parceiras do Estado, também destacamos a necessidade de reconhecer suas estruturas de governança e as responsabilidades designadas ao conselho de administração e ao conselho fiscal. Um risco à institucionalização do modelo é a falta de entendimento de que essas são as instâncias máximas da entidade e que decisões gerenciais simples, como a contratação de um funcionário ou mesmo a seleção de um fornecedor, estão a cargo exclusivo da organização social. Ao poder público, cabe fiscalizar e cobrar que os resultados sejam entregues com eficiência e qualidade e que a atuação da instituição parceira esteja alinhada às diretrizes definidas pela política pública.

O desafio posto ao modelo de OS na agenda de institucionalização requer, portanto, [i] criar o ambiente propício à geração de um “mercado competitivo” de OS [ou seja, mais competidores para um mesmo certame], na ótica de padrões nacionais que representem menores custos de controle e procedimentos com maior segurança jurídica; [ii] ampliar o entendimento quanto à autonomia dessas instituições e o papel do Estado de fiscalizar e estabelecer diretrizes; e [iii] ampliar o foco do controle-padrão de procedimentos de auditoria clássicos na ótica fiscal e financeira, dando maior peso à ótica de resultados. Se os dois primeiros requisitos geram as bases para o surgimento de maior profissionalismo, o que será explorado na seção seguinte, o último endereça-se à discussão de uma cultura para resultados.

Credibilidade: governança e profissionalismo

Vencidas as barreiras de elaborar um edital e contar com a vontade pública em prol do modelo de gestão por OS, e de ter concorrentes potenciais para atender tal demanda por serviços, entra-se na seara da qualificação desses *players*. Assumindo a premissa pautada anteriormente quanto à clareza de papéis do Estado e da OS, o desafio de uma boa regulação se inicia pela escolha, com critérios claros, de parceiro que, para além do objeto específico, apresente credibilidade nas óticas de

governança [suas práticas internas de controle] e gestão, o que, em última análise, é essencial para as entregas “pactuadas”.

Uma das primeiras questões a ser tratada é a remuneração dos dirigentes [diretores e conselheiros]. A premissa das instituições do terceiro setor é a existência de uma “causa” para sua formação, no espírito sem fins lucrativos e de modo voluntário. É sabido, e aceito, que o engajamento dos associados nessa causa, quando envolvidos com a função executiva, deve ser remunerado [função de diretores]. Remuneração natural, dentro de parâmetros “competitivos”, atrelada às responsabilidades e obrigações da função executiva. A premissa do voluntariado recai, portanto, em funções não executivas, na ótica de zelar pela associação, seus processos e diretrizes gerais [função de conselheiro].

Pode-se comparar a função de conselheiro no que tange às recomendações para o terceiro setor e o setor privado [ou mesmo público, das empresas estatais]: qual a diferença que justifica o desempenho de tal função de modo voluntário no terceiro setor? Seria essa função menos deliberativa e mais consultiva? Entende-se que nesse item existe ainda pouca maturidade e a regulamentação existente inibe avanços para a criação de estruturas de governança mais profissionalizadas.

As legislações sobre as OS [federal, estaduais, municipais], em sua maioria, apresentam alguns dispositivos reguladores no que se refere à estrutura de governança da organização e a remuneração dos dirigentes. A primeira é que os membros do conselho de administração não podem receber remuneração pelos serviços que, nessa condição, prestarem à organização social. Ainda em relação à remuneração, o contrato de gestão deve estipular os limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a ser recebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais no exercício de suas funções¹². Por fim, o contrato de gestão deve prever que os dirigentes da organização social são responsáveis, individual e solidariamente, pelos danos e prejuízos decorrentes de sua atuação ou omissão.

Não é difícil perceber que todos esses dispositivos se assemelham ao sistema normativo aplicável à administração pública que busca restringir possíveis práticas de

12 O contrato de gestão do MAR tem como cláusula obrigatória que a OS adote valores compatíveis com os níveis médios de remuneração praticados na rede privada de cultura.

enriquecimento ilícito ou qualquer tipo de dano ao patrimônio público. Contudo, o que também deve ser debatido é como as organizações podem [e em grande medida devem], diferentemente do Estado, adotar políticas de gestão de pessoal inovadoras, seja em suas estruturas remuneratórias, de incentivo ou de capacitação e desenvolvimento profissional, capazes de atrair e manter bons quadros nos níveis diretivos e gerenciais. Essa não é uma crítica aos salários, que em sua maior parte estão alinhados aos praticados no mercado cultural, mas sim a possibilidade de outras estratégias de remuneração como, por exemplo, a atrelada aos resultados. Se o foco é uma administração profissional, voltada para a geração de valor público/resultados, nada mais interessante do que pensar em políticas remuneratórias vinculadas aos resultados apresentados.

No caso dos conselheiros, ao desafio de ser voluntário por imposição legal, com a demanda por uma atuação efetiva no papel deliberativo e de controle, somam-se os riscos legais derivados do papel dessas instâncias. Afinal, contratos de gestão representam valores significativos em ambientes ainda frágeis de regulação, conforme citado na seção anterior. Na atual conjuntura política brasileira, de crescente prestígio de órgãos de controle, de aumento da cultura da desconfiança e diante do papel proativo da imprensa em pontuar “indícios”, estabelece-se um cenário adverso para a atração de profissionais independentes.

No caso do Instituto Odeon, a busca pela composição dos demais membros da diretoria-executiva constitui-se tarefa estratégica de conseguir os melhores perfis tendo em vista os parâmetros de remuneração, o cenário de risco e as incertezas existentes [são profissionais recrutados no mercado que não se apresentaram como associados desde a origem da OS]. Entende-se que na agenda de futuro, que inclui a expansão do trabalho da Odeon para outros equipamentos culturais, o desafio de contratar e reter membros dessa diretoria requererá grande esforço.

No que tange à constituição dos conselhos, tanto de administração quanto fiscal, recorreu-se à construção de um colegiado de pessoas com prévios relacionamentos, sejam elas associados fundadores com menor atuação, sejam pessoas com relações pessoais próximas que pudessem agregar na agenda de profissionalização da gestão da Odeon, buscando perfis independentes e complementares que promovessem um ambiente propício à melhor gestão e à inovação. Tendo em vista o caráter voluntário, a dedicação constitui o ponto de maior desafio. Não havendo tal

incentivo para o convite, para além da causa – melhorar a gestão de equipamentos culturais – foi usada a figura do seguro D&O¹³ para evitar o desincentivo atrelado ao risco da função de conselheiro em um contrato que envolve mais de R\$ 10 milhões.

Por fim, no passo de ter um parceiro OS com credibilidade, deve-se pontuar que a OS não possui acionistas. Constitui-se por uma assembleia de associados (pessoas ligadas à causa), mas na prática tende a prevalecer o grupo executivo somado ao grupo de conselheiros voluntários. Por um lado, parte-se do entendimento de que o acionista/empreendedor da OS é a diretoria-executiva: esse grupo de pessoas seria o real acionista, mas sem poder de fato, pois pode ser destituído pelo conselho [o que aumenta ainda mais o dilema para estabelecer um conselho profissionalizado]. Por outro lado, o entendimento sobre o conselho ser o acionista baseia-se na premissa de engajamento da diretoria por meio de um acordo profissional: um funcionário comprometido, que requer a construção de uma cultura organizacional forte o suficiente para gerar tal compromisso.

No caso do Instituto Odeon, no contexto da gestão do MAR, houve momentos em que a dinâmica entre diretoria e conselho de administração foi pendular no que diz respeito ao conflito agente principal.

É tal cultura que aparece como passo seguinte de nosso ciclo virtuoso, exatamente por entender que a equação de uma OS sustentável requer necessariamente tal aspecto, com um desafio adicional: as pessoas que trabalham para a OS acabam por ter um engajamento maior com o equipamento objeto do contrato de gestão do que com a OS propriamente dita, afinal quem deve “aparecer e brilhar” é o equipamento gerido e não o gestor. Esse dilema aparece muito na relação MAR/Instituto Odeon, em que a preocupação primeira é com a criação e sustentabilidade da imagem do equipamento gerido – o museu –, e apenas de modo secundário com a imagem do gestor, a OS. Na ótica da construção da cultura organizacional da OS, portanto, tem-se o desafio com o foco na diretoria e alta gerência, além do fortalecimento dos conselhos e os desafios inerentes ao voluntariado.

¹³ D &O é uma abreviação da expressão em inglês *Directors and Officers Liability Insurance*. O seguro D&O é contratado pela empresa para proteger diretores e administradores contra reclamações de terceiros sobre os atos de gestão praticados no exercício de suas atribuições, cobrindo custos de defesa e indenizações. A premissa natural é de não haver dolo na ação por parte do gestor, ou seja, mitigam-se riscos não atrelados a ações fraudulentas.

Cultura organizacional: feitos para entregar

Temos o modelo OS implantado, um equipamento licitado com parceiro identificado: uma grande vitória, mas apenas a primeira na disputa de um campeonato longo de pontos corridos. O verdadeiro desafio só está se iniciando: implementar o que foi proposto. Inicia-se o desafio de estabelecer uma cultura organizacional orientada para gerar resultados. Afinal, o modelo OS, mais do que qualquer outra diretriz, contém uma marca clara: visa transferir riscos para o parceiro privado, mas não visa ao lucro; visa cumprir os resultados pactuados no contrato de gestão, mas com melhor qualidade no emprego de recursos públicos quando comparado com modelos de contratação pública tradicionais. Conforme já falamos, o ambiente de governança é essencial para transmitir esse norte verdadeiro para quem está na execução.

A agenda da cultura organizacional na ótica do ciclo virtuoso da OS é, em muito, similar à agenda dos desafios de gestão das empresas públicas ou privadas que querem ser bem-sucedidas. A OS pode e deve ser vista como uma *startup*, segundo a definição de Ries segundo a qual: “Uma *startup* é uma instituição humana projetada para criar novos produtos e serviços sob condições de extrema incerteza” [RIES, p. 24].

Tal definição reside em dois pilares essenciais no contexto de uma OS: criar novos produtos e serviços e fazer isso em condições de extrema incerteza.

A proposta de contar com uma OS para gerir um equipamento não deve buscar a terceirização de um serviço já existente, mas sim orientar-se para a melhor prestação de determinado serviço para a população, estabelecendo-se a necessidade de criar, fazer melhor do que era feito antes. Esse argumento é ainda mais verdadeiro para equipamentos culturais, em especial museus, que carecem de “reinvenção contínua” e de aproximação crescente com a comunidade.

As condições de extrema incerteza, por sua vez, são produtos de duas condicionantes: i) o contexto atual de transformações, tecnologias, e as mudanças que elas trazem para os processos de trabalho; e ii) a certeza de que o ciclo de gestão de um contrato de OS para determinado equipamento é finito, ou seja, por mais que a OS, como qualquer empreendimento, assuma a premissa de ser eterna, os contratos de gestão objeto desse empreendimento e que sustentam sua existência são por princípio finitos, e com forte risco de descontinuidade [assunto que remete

ao passo final do ciclo, a perenidade]. Tal ponto é ainda mais verdadeiro quando a organização se torna OS para atender à demanda de um único contrato de gestão e, portanto, navega em condições de extrema incerteza quanto a sua permanência.

Assim, trata-se de um ambiente organizacional que precisa ser absolutamente dirigido para gerar resultados e sob elevado risco de ser descontinuado. Como não tem fins lucrativos, conta com a vocação e o senso de propósito dos associados e conselheiros para tomar riscos de “sócio” [ônus sem retorno financeiro] e, por intermédio da liberdade de gestão de pessoas, conseguir alimentar o engajamento da equipe com alguns incentivos financeiros, tem-se algo de grande valor: o propósito para atuação no equipamento público objeto de atuação. Uma *startup* social! E esse propósito deve ser de fato o grande mobilizador para criar a cultura organizacional adequada.

Dessa forma, como falado anteriormente, o engajamento, no caso da Odeon, perpassa dois propósitos fundamentais: o da OS de inovar a forma de gestão dos equipamentos culturais, e o de responder por cada equipamento cultural gerido [no caso o MAR, com o propósito específico de criar um novo olhar sobre o Rio de Janeiro].

Criar a cultura organizacional correta, focada em resultados, decorre do processo e do desafio de entender quais níveis gerenciais são “ativo” da OS e, no caso da Odeon, se relacionam com a visão macro, e quais níveis gerenciais são “ativo” do equipamento gerido, focados no propósito específico de cada equipamento, criando a comunicação adequada e “plantando” as sementes para o engajamento. Nesse sentido, longe de buscar aqui definir como criar tal cultura, pontuam-se aspectos que estão em linha com tal desafio no contexto das OS.

Primeiramente, a definição de que o engajamento significa inspirar o outro e não convencê-lo, ilustrada na frase de Saramago: “O trabalho de convencer é uma falta de respeito, é uma tentativa de colonização do outro” [apud GOLDSTEIN, p. 102].

Algumas práticas inovadoras citadas por Goldstein [p. 143], que são interdependentes mas em muito alinhadas ao desafio de criar a cultura gerencial necessária para produzir o engajamento no contexto das OS:

- Uma estrutura flexível em rede com hierarquia mínima;
- Suporte à inovação;
- O poder dos pequenos times;

- Patrocinadores em vez de chefes;
- Colaboradores definindo seus próprios compromissos; e
- Tomada de decisão baseada em conhecimento.

Para abrigar essas práticas, existe uma provocação muito aderente ao contexto de uma OS navegando entre o público e o privado, que é a ideia de “administrar para 3% ou para 97%?”, conforme apresentado:

O modelo de gestão de “comando e controle” – premissa de trabalhadores preguiçosos e que irão evitar trabalhar sempre que puderem. Tese de Carney e Getz cunham modelo de “administrar para os três por cento”, em que tendo em vista que 3% dos empregados se envolvem em atividades condenáveis, como furto de itens da empresa. Empresas são movidas mais pela desconfiança do que pela confiança, gastam energia para coibir e evitar atos desonestos. Mas de modo desproporcional, deixando de gastar energia para os 97% que são honestos. [GOLDSTEIN, p. 72-73]

Ambientes públicos, ainda mais no atual contexto brasileiro, são objeto de constante desconfiança quanto a práticas ilícitas. Certamente os abusos e desvios são intoleráveis, mas nem por isso se deve orientar a organização para a ótica de vigiar e incorrer em excessivos custos de controle¹⁴. Aqui o desafio é conseguir criar e renovar o sentimento de pertencimento e zelo pela coisa pública, mas garantindo que não sejam produzidos vícios e abusos. O desafio é enorme pois implica balancear tolerância zero para práticas inadequadas com uma visão construtiva de aprender com os erros de modo rápido – fato que remete novamente ao contexto de ser uma *startup*, na qual sobrevivem as que desperdiçam menos [energia e tempo gastos em coisas que não geram resultados esperados].

A gestão do MAR constitui-se um caso de sucesso no que se refere a criar uma cultura organizacional voltada para os resultados. Cita-se um exemplo abaixo que ilustra bem o desafio retratado na agenda de desenvolvimento do modelo de gestão por OS.

Em janeiro de 2015, os membros do conselho de administração do Instituto Odeon estavam reunidos com a diretoria-executiva para tratar de um grande desafio que estava posto para aquele ano: alcançar a meta global de 260 mil visitantes. As

¹⁴ Nota do editor: Sobre a criação de mecanismos de controle, vale retomar o artigo “Implantação de programas de *compliance* em organizações sociais de cultura: uma experiência prática”, de Claudio Lins de Vasconcelos e Erich Castilhos (p. 56).

grandes intervenções urbanas na região portuária e as constantes mudanças no trânsito e nas rotas de acesso à Praça Mauá criavam uma barreira quase intransponível a qualquer cidadão que pretendesse visitar o museu. Já em 2014, a meta de 220 mil visitantes não havia sido alcançada por causa de tais dificuldades. O resultado de 2014 foi pouco mais de 207 mil visitantes.

Diante de tal cenário, o que se discutia naquele momento era como criar uma estratégia suficientemente boa para alcançar a meta em 2015. Também se pensava em como engajar todo o time em prol da superação do desafio e fazer com que cada um tivesse clareza de seu papel e responsabilidade no alcance da meta. O plano de ação desenvolvido a partir daquela reunião teve como base alguns princípios norteadores.

O primeiro passo foi analisar o quadro de indicadores e metas e identificar quais outros indicadores contribuíam direta ou indiretamente para o atingimento da meta global de 260 mil visitantes. Foram identificados 12 indicadores prioritários que se relacionavam, desde o número de pessoas atendidas por meio de visitas educativas, o número de participantes das atividades da Escola do Olhar e da programação cultural e até mesmo a satisfação do público com o programa expositivo.

O segundo foi identificar os pontos críticos [gargalos] que poderiam impedir que a meta fosse atingida. Assim, os programas e projetos propostos para aquele ano tiveram seu escopo e resultados avaliados e, quando necessário, remodelados em busca de mais aderência aos indicadores prioritários e à meta global de visitantes. Por exemplo, a programação cultural que previa ações como o MAR de Música¹⁵ foi reforçada com novas ações, como a comemoração do Dia das Crianças e o Verão no MAR. Da mesma maneira, a plano de comunicação e divulgação das exposições foi refeito para dar mais visibilidade às exposições que possuíam mais apelo midiático [na ocasião, a exposição *Tarsila e Mulheres Modernas no Rio*].

A terceira etapa foi envolver inicialmente todo o nível gerencial do MAR e firmar compromissos com os líderes dos projetos para que garantissem os resultados individuais propostos sem perder de vista o alcance da meta global a ser atingida. A partir de então, a equipe de projetos desdobrou as metas anuais em metas mensais, que eram alimentadas a partir dos resultados das ações previstas na progra-

mação anual. Por exemplo, foram estabelecidas metas mensais de estudantes em visitas educativas, levando-se em consideração o calendário escolar anual [férias e recessos escolares]. Igualmente, a meta mensal de visitantes espontâneos teve como parâmetro a atratividade da grade de exposições em cada período.

O passo seguinte foi criar uma estrutura de monitoramento dos indicadores de maneira que todos os colaboradores tivessem acesso, em tempo real, aos resultados atingidos em comparação com as metas estabelecidas. Os números eram disponibilizados por meio de uma intranet. Além disso, foram realizadas reuniões de alinhamento mensais, quando os líderes dos projetos compartilhavam os resultados alcançados e as dificuldades enfrentadas. Quando uma meta mensal não era atingida, a equipe de projetos imediatamente se reunia com o líder para traçar um plano de ação que recuperasse o desvio de percurso. Os resultados também eram regularmente compartilhados com atores estratégicos [membros do conselho de administração e CONMAR¹⁶, membros da Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação – CTAA¹⁷] por meio de boletins semanais e mensais. A disponibilização de tais informações contribuiu significativamente para alcançar mais envolvimento e colaboração dessas instâncias de governança.

O último passo foi criar um ambiente de reconhecimento pelas metas alcançadas. Assim, toda a equipe se reunia e celebrava quando a meta do número de visitantes vizinhos do MAR era alcançada ou os resultados da pesquisa de público revelavam que os visitantes do MAR estavam satisfeitos com a programação e com a qualidade do atendimento.

O resultado da estratégia que começou a ser desenhada em janeiro de 2015, a partir de diretrizes dos membros do conselho de administração do MAR, foi a celebração de todos os colaboradores do MAR no fim de outubro do mesmo ano devido ao alcance da meta de 260 mil visitantes. A programação ainda se estendeu por mais dois meses e o público total do MAR no final de 2015 alcançou a surpreendente marca de mais de 336 mil visitantes. Mais do que celebrar a superação do desafio da meta anual de visitantes do MAR, o grande legado deixado para a organização foi o engajamento da equipe e a criação de uma cultura de valor e compromisso com os resultados. Um importante aprendizado na gestão do Odeon no MAR é que

15 Programa criado de apresentações musicais no térreo do MAR. Para saber mais, ver: <www.museuarteartedorio.org.br>.

16 Conselho criado pelo decreto 36.909/2013, de caráter consultivo e com foco maior nas questões curatoriais.

17 Comissão municipal para avaliação do contrato de gestão do MAR.

tempo, foco e prioridade são um processo rotineiro e diário de escolhas e renúncias.

Esse caso aponta uma ação bem-sucedida para criar o engajamento dos funcionários em prol dos objetivos da organização. Mas qual organização: a OS ou o equipamento gerido? Tem-se nesse aspecto um dilema natural: as metas do equipamento são metas da OS. Tal redução aponta para um desafio interno da OS de criar sua cultura em prol de sua sustentabilidade: o desafio de escalar/replicar, incorporando a cultura como da OS.

O Instituto Odeon, diante do desafio de criar sua cultura organizacional, apresentou um contexto peculiar: a OS como entidade com tal vocação surgiu junto com seu equipamento gerido, o MAR, uma vez que esse foi seu primeiro contrato de gestão. A experiência e “ativo” estavam e, ainda estão, em seu corpo de diretores e altos gerentes [esses recrutados e formados ao longo da implementação do MAR]. Nesse sentido, muito mais foco para o engajamento foi dado ao MAR, e o desafio ainda reside em expandir a atuação da OS para outros equipamentos, o que será um teste real para a cultura criada: conseguir replicar o modelo em outro contrato de gestão. A iminência do fim do contrato de gestão do MAR [que não se sabe ainda se, e como, será renovado, podendo o instituto ser ou não o vencedor do novo edital] implica a atual probabilidade do fim e na visão de que grande parte do ativo “capital humano” existente poderá ser continuado no equipamento independentemente da OS vencedora: o propósito da perenidade do equipamento independentemente da OS.

Nessa ótica de cultura organizacional, vale ponderar que muitos equipamentos têm um aminho inverso ao do MAR: a OS assume equipamentos já em operação e, em alguns casos, com funcionários públicos. Essa assunção de funcionários é algo sensível por se tratar de regimes contratuais distintos e, principalmente diante do estatuto da estabilidade, são questões muito relevantes para viabilizar a criação da cultura necessária para a mentalidade de *startup* conforme aqui defendido. Trata-se, portanto, de assunto de grande relevância para a agenda de desenvolvimento de modelos OS efetivos, uma vez que as regulações e/ou obrigatoriedades de assunção de funcionários públicos pela OS podem implicar desarranjos ou entraves para a cultura necessária.

O principal objetivo que se espera da cultura organizacional adequada e bem ajustada é a capacidade de gerar resultados e entregar valor social, que consiste no passo seguinte do ciclo virtuoso desejado.

Valor público e transparência

Robert Stein, em seu artigo “Museums... so what?” [2014], apresenta uma reflexão interessante sobre o valor público dos museus. A provocação inicial parte de um artigo que o filósofo contemporâneo Peter Singer escreveu para um editorial do *The New York Times* em 2013, em que ele compara o valor relativo de doar para as artes com o de doar para organizações sem fins lucrativos que estão trabalhando para curar a cegueira. Nessa mesma ordem, outros questionamentos comuns também podem surgir, tais como: por que construir novos museus e não novos hospitais, ou por que investir em cultura e não buscar uma solução definitiva para o grave problema da segurança pública de uma cidade como o Rio de Janeiro?

Segundo Singer, essas simples comparações apontam um imperativo moral para financiar necessidades mais imediatas e tangíveis da sociedade [saúde, educação, segurança pública] acima de quaisquer empreendimentos culturais, cujos retornos são relativamente frívolos ou difíceis de mensurar.

Estamos certos de que há diversos argumentos consistentes capazes de derrubar essa tese, afinal a cultura tem um papel relevante no desenvolvimento da sociedade a partir de seus processos de inovação e criatividade. Além disso, em uma sociedade com múltiplas vozes ideológicas, algumas minoritárias, as instituições culturais são fundamentais para promover o encorajamento para o debate cívico de questões tão complexas como as raciais, de gênero e classe e a busca por mais tolerância e engajamento social.

Mas é também importante perceber como, historicamente, as instituições culturais nunca assumiram como agenda prioritária a mensuração e a divulgação de seus resultados e uma análise mais concreta de seu impacto social em longo prazo. Comparado com outras áreas da política pública, o setor cultural tem dificuldades de estabelecer indicadores de resultados globais e que permitam realizar comparações com outras experiências nacionais ou internacionais para medir a efetividade de sua atuação. A importância de criar indicadores para a cultura foi o tema discutido com mais profundidade pela autora Claudinéli Moreira [2016], que mostra o avanço, na Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, na criação de métricas e indicadores de resultado a partir da implantação do modelo de OS para a gestão dos equipamentos culturais.

A questão que vale retomar neste capítulo sobre desafios e perspectivas no modelo de gestão por OS é como gerar um ciclo virtuoso de entrega de resultados consistentes e duradouros, garantindo valor público para a atuação da organização social como gestora de um equipamento público – sempre com a premissa de transparência dos resultados [sejam eles positivos ou não].

Drummond [2009] afirma que a geração de valor público pressupõe que os objetivos e ações governamentais: [i] devam ser politicamente desejados [que tenham legitimidade]; [ii] sejam de propriedade coletiva; [iii] e que requeiram a geração de mudanças sociais que alterem aspectos da sociedade. A geração de valor público também tem como pressuposto o melhor uso possível dos meios [eficiência] e a criação de mecanismos de transparência e controle social que auxiliem na responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados.

A experiência recente do MAR nos ajuda a compreender que um dos pontos de partida para a construção de cultura baseada no valor público e na transparência é o planejamento estratégico. A existência de um propósito inspirador e engajador e de objetivos estratégicos claros foram considerada elemento-chave para desenhar indicadores que pudessem medir e garantir que os projetos e ações do MAR estavam no caminho certo. Não há dúvidas de que esse é um grande aprendizado na gestão organizacional. Uma empresa que não recorre à sua missão no momento de planejar suas ações está pondo em risco sua existência. Stephen Weil, ao refletir sobre o porquê dos museus, afirma que “o bom museu não é nem uma instituição voltada para a sobrevivência nem uma instituição voltada para o processo. O bom museu é uma instituição voltada para seu propósito” [WEIL, 1997].

Além de uma forte vinculação ao propósito da instituição, um segundo ponto a ser levado em consideração para a geração de valor público é que o desenho dos programas e projetos devem estar lastreados na necessidade do cliente, no caso dos museus, o cidadão/comunidade. Os museus historicamente se desenvolveram a partir da valorização de suas coleções e da importância do patrimônio cultural, dos quais são guardiãs. A importância dada ao seu valor simbólico e representativo da sociedade de alguma maneira contribuiu para que tais instituições se tornassem cada vez mais fechadas e autoinseridas [a arte pela arte]. Os movimentos recentes de repensar o papel dos museus na sociedade demandam dessas instituições um esforço de se voltarem novamente para seu público e se transformarem em espaços mais colaborativos, acessíveis, criativos e inspiradores.

A geração de impacto social se dá a partir do momento em que as organizações culturais se tornam relevantes para a sociedade, ou seja, buscam fortalecer sua dimensão pública e assumem seu papel ativo na comunidade, expandindo suas fronteiras, pensando de forma integrada com seu território e contribuindo para a construção de uma cidadania mais democrática e equitativa.

Além de uma cultura organizacional voltada para resultados e geração de valor público, a transparência também deve ser destacada como premissa fundamental para a criação de um ciclo virtuoso. Os defensores da publicização dos serviços públicos sempre destacaram as novas formas de controle social e o acesso à informação como um dos aspectos positivos desse novo modelo de gestão. Mas em que medida essas novas experiências estão efetivamente incorporando práticas de transparência e de responsabilização em suas gestões?

Ponte [2012], ao realizar uma análise crítica da gestão pública não estatal na área da cultura, destaca que as leis federais e estaduais, em sua maioria, obrigam as organizações sociais apenas a publicar em diário oficial seus manuais de compra e de pessoal e balanços financeiros anuais. Obviamente, tais informações estão longe de garantir um efetivo controle social sobre os serviços prestados, ainda mais se divulgadas em diário oficial.

A cultura da transparência deve partir da premissa de que nem os recursos e tampouco os resultados têm finalidade privada. Dessa maneira, o gestor deve estar preparado para prestar contas de suas ações à sociedade, divulgando também informações sobre sua entidade, como estatuto social, composição do conselho de administração, atas de reunião, capacidade técnica de seus dirigentes, regimento interno e outros manuais. Sobre o projeto que gere, devem ser minimamente disponibilizados o contrato de gestão, o plano de trabalho, no qual é possível conhecer as metas pactuadas, as atividades previstas e os relatórios gerenciais com informações sobre os resultados alcançados. Mais do que isso, é importante reconhecer o cidadão como alguém para o qual as informações devem ser apresentadas de maneira clara e de fácil compreensão, evitando a usual confusão entre dados brutos e meramente técnicos e informações realmente compreensíveis e úteis à sociedade [PONTE, 2012].

O Instituto Odeon, na gestão do MAR, tem adotado duas práticas positivas quando se trata de transparência e controle social e que vale a pena compartilhar neste

artigo. A primeira é a elaboração, desde seu primeiro ano de gestão, de um balanço social que apresenta os principais programas e projetos realizados no ano, além dos resultados e metas alcançados. A apresentação do relatório sempre é feita por membros representantes da estrutura de governança do MAR [chefe do executivo, presidente do conselho de administração ou do Conselho do MAR – CONMAR] e existe a preocupação de dar transparência também aos resultados financeiros da instituição, sejam os números de captação de recursos, sejam as principais despesas realizadas. O documento sempre traz em seu capítulo final uma análise sobre desafios e perspectivas, em que também são apresentados à sociedade os resultados negativos ou projetos fracassados, colocando em prática uma reflexão sobre os pontos de melhoria e necessidade de correções e/ou avanços.

Além disso, em 2015 foi criado, por iniciativa do Odeon, o Escuta MAR, uma espécie de ouvidoria com diversos canais de comunicação com a sociedade [site, mídias sociais, e-mail, telefone, caderno de reclamações] e um sistema de tratamento dessas demandas de maneira que são divulgados boletins mensais sobre o número de demandas, o tipo de suporte necessário, o tempo de resposta e os principais temas abordados¹⁸. Mais do que uma sistemática de resposta e tratamento das demandas dos visitantes, o Escuta MAR tem sido uma experiência de transformação da cultura organizacional, na qual todos os colaboradores, sejam o gestor, o educador ou o vigilante, passam a estar atentos a ouvir, compreender e responder com atenção e qualidade às necessidades de seus “clientes”.

A agenda de ser transparente, agregando valor público, é fundamental para garantir a continuidade do ciclo e ser vitrine para a continuidade de apoios: público [poder de fazer a continuidade da política pública], privado [apoiar financeiramente essa agenda, seja diretamente via equipamentos geridos, seja indiretamente em planos de governo] e social [mobilização em prol dessa agenda, e percepção positiva sobre o tema]. São esses apoiadores que permitirão a perenidade da agenda a ser discutida no passo final, que retroalimenta nosso ciclo virtuoso de modelo de gestão OS para equipamentos/serviços públicos.

18 De janeiro a outubro de 2016, o MAR recebeu 1.046 ocorrências pelo Escuta MAR, sendo 740 de dúvidas, 66 de sugestões, 64 de reclamação/crítica, 18 de elogios e 155 de solicitações. Do total de ocorrências, 79,76% foram respondidas imediatamente, 16,72% em até 48 horas e outras 3,52% em mais de 48 horas.

Perenidade das políticas públicas

A alternância política é desejável para a democracia, afinal, se não tivermos alternância por períodos diversos seguidos, tem-se um risco de regime abusivo e hermético operando nos bastidores: a máquina em favor de quem está no poder. Portanto, como dito anteriormente, a premissa da incerteza na ótica da continuidade das políticas públicas é uma constante natural e, por que não?, desejada.

O risco de continuidade para o modelo de gestão de OS está mais associado não à mudança de uma OS gestora [processo que se espera ser cada vez mais competitivo, a concorrência sadia], mas à mudança da forma de modelo de gestão. O risco está em descontinuar a gestão de determinado bem ou serviço existente no modelo OS, retornando à forma direta pela gestão pública. Tal risco enfraquece o ciclo virtuoso, e podemos mencionar três causas possíveis:

- Ausência de concorrentes interessados/qualificados para participar de editais de concorrência;
- Má prestação de serviço por determinada OS; e
- Preconceito acerca do modelo de gestão OS.

No primeiro caso, o desafio situa-se, como já mencionado, no início do ciclo virtuoso, seja em regulamentar, na esfera federal, um ambiente mais propício à criação de um “mercado” de OS, seja nas formas de induzir a criação de concorrentes e ajustar a qualificação de modo aderente. No segundo caso, a falha perpassa a ausência de adequadas gestão/governança e cultura organizacional pela OS.

Do ponto de vista hipotético, é possível ter até mesmo um contrato de gestão não cumprido, mas sem a devida percepção de má prestação vinculada ao modelo. Em grande medida, a causa de má prestação pode ser vista não como um problema do modelo, mas da OS específica, e, desde que não haja a causa de ausência de concorrentes, se salva o modelo.

O maior problema no que tange à continuidade, ou ao risco de descontinuidade, do modelo é o ponto de preconceito. Quando a associação do modelo remete a projeto de determinado político ou partido, esse risco surge com maior força e precisa, e muito, da devida defesa evidenciando seu valor público para superar tal desafio.

Nesse sentido, ainda se destaca a necessidade de criar *stakeholders* [públicos estratégicos] que defendam tal forma de gestão e que criem laços com determinado equipamento gerido, pleiteando e fazendo mobilização social que não deixe “descartar a água suja junto com o bebê”. Parte importante dessa solução advém de garantir que se consiga fazer mais com menos: ser mais eficiente para prestar tais serviços [ver Anexo 1]. Afinal, essa observação elimina o discurso da ausência de recursos públicos camuflado nos argumentos para descontinuar: se a OS consegue entregar com mais eficiência, descontinuar o modelo não se justifica, e encerrar o serviço ou as atividades de um equipamento público, que seria a solução verdadeira para crises financeiras, tende a não ser um caminho político desejado.

Ter estoque reputacional para iniciar o ciclo é importante e, sem a devida defesa do modelo pelo poder público, não se tem o elemento que coloca a bola em jogo. Contudo, deve-se gerir, e a OS assumir a postura isenta de não tomar partido, mantendo sua autonomia. Prestar serviço de qualidade e atuar como solução para o poder público, com a visão de relacionar-se com o Estado e não com o governo [a gestão atual]. O melhor caminho para se legitimar, seja com a atual gestão, seja com a futura, é entregar mais valor para a sociedade. Resultados e números positivos serão bem apropriados pelo Estado, pelo governo, e, com a devida imparcialidade, estarão a serviço das demais gestões à medida da alternância democrática.

A maior preocupação, como já dito, é com o modelo de gestão em um âmbito maior, e com o equipamento gerido no caso específico. Por exemplo, no caso da prefeitura do Rio, descontinuar um contrato de OS é ruim, mas, se os demais continuarem, é algo contornável na ótica da perenidade do modelo de gestão por OS. Contudo, na ótica de um equipamento específico que seja descontinuado, estamos falando de um risco grande de retrocesso, maiores custos de transação para gerir fornecedores, manutenção inconstante, ambiente infértil para gestão por resultados, menor flexibilidade e modelos incompatíveis com a realidade [demanda de carreiras públicas específicas, concursos etc.]. No caso do MAR, por exemplo, tem-se sérios riscos de uma manutenção inadequada [atrasada] comprometer, gradativamente, parte relevante do capital simbólico acumulado pelo MAR.

A agenda de controle e mobilização social ganha muito destaque no contexto de perenidade. Trata-se de meios de informação, mobilização e engajamento de alto valor e impacto. Inserir os equipamentos geridos por OS nessa agenda é desafio de primeira ordem. É colocar a agenda de inovação efetiva: como inovar para criar

o devido engajamento e aumentar a probabilidade de continuidade? Como usar as tecnologias para disseminar ainda mais os resultados, as vantagens do modelo e criar uma comunidade de defesa em prol do modelo e conectada com determinado equipamento [ótica de criar pertencimento]?

Nessa agenda de inovação, ilustra-se a atuação do Odeon na gestão do MAR em duas esferas:

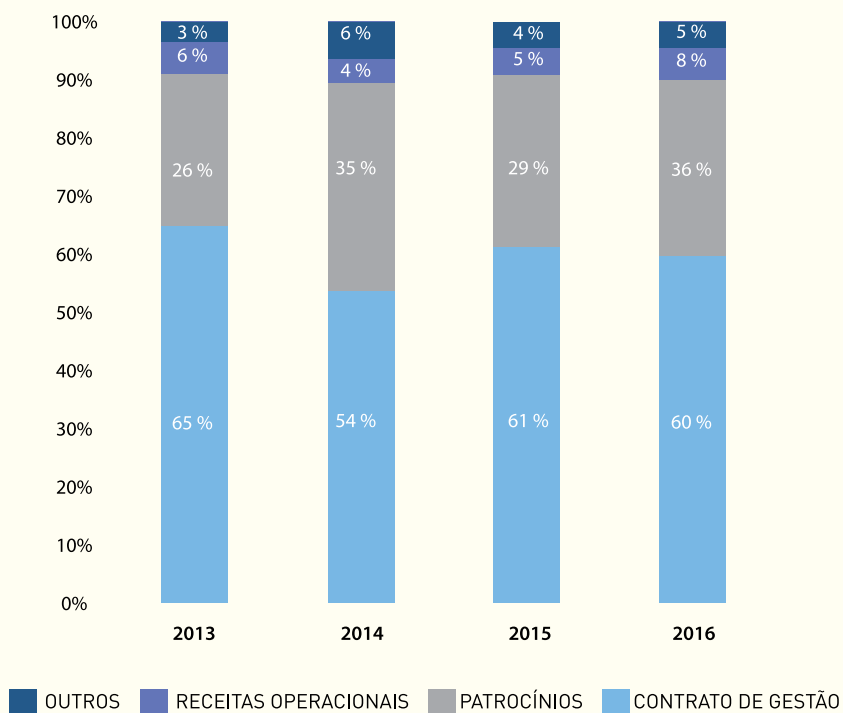
- i) A importância dada ao pertencimento, presente desde o planejamento estratégico do MAR, focado em ser um equipamento público apropriado pelos cariocas e a serviço do Rio. Nesse sentido, ainda se destaca a comunidade do entorno e os esforços de criar ambientes que aproximem o MAR da comunidade [Vizinhos do MAR, MAR de Música etc.], inovando na agenda e no conceito de atividades na ótica de um equipamento cultural do tipo museu;
- ii) O desafio de se inserir nas redes sociais, que, por mais que ainda não consiga ser mensurado de modo assertivo, aponta para esforços nesse sentido com alguma efetividade. A busca da expressão “MAR” no Google já direciona para o site do museu, bem como, ao comparar os públicos de Facebook e Instagram do MAR com os de equipamentos do tipo museu no Rio, Museu do Amanhã e MAM, mesmo com histórias digitais e reais com tempos diferentes, tem-se um volume maior do MAR, e uma primeira percepção de engajamento da comunidade digital também com o MAR.¹⁹

Cabe ainda destacar a agenda de captação junto à iniciativa privada, ou seja, os esforços de gerar maior solidez e autonomia financeira para o MAR [buscar mais recursos privados para cada real gasto pela prefeitura do Rio de Janeiro], que, de uma só vez, tanto auxiliam a ter menor pressão política por conta de orçamento público, quanto geram engajamento diante de experiências positivas nos patrocinados privados e em usuários pagantes.

No caso do MAR, a métrica é bem favorável, vide o Gráfico 2 abaixo:

19 “Seguidores” no Facebook MAR:156 mil; Museu do Amanhã: 118 mil; MAM: 47 mil. Média curtidas aproximada por post (últimos 3 em 20/10): MAR: 60; Museu do Amanhã: 30; MAM:5. Seguidores Instagram: MAR: 37mil; Museu do Amanhã:41mil; MAM: menos de mil. Longe de ser assertiva e conclusiva, a comparação visa pontuar a diferença do MAR e do Museu do Amanhã, equipamentos mais recentes e com a agenda de inovação em comunicação digital mais presente em comparação ao MAM. E ainda aponta o desafio de tornar tal presença digital e engajamento ainda mais relevante.

Gráfico 2 – PERCENTUAL DE COMPOSIÇÃO FONTE DE RECURSOS MAR 2013 /2016.



FONTE: Elaboração própria.

Ter o reconhecimento do valor gerado pelo modelo de gestão OS é essencial para retroalimentar o ciclo, renovando editais e criando um conjunto de patrocinadores públicos e privados cada vez maior. O Rio, com a certeza da alternância na gestão municipal que ocorrerá em 2017, viverá um cenário de teste para tal perenidade.

Considerações finais

A provocação lançada com a ideia do ciclo virtuoso consiste em uma abordagem mais didática e racional de endereçar os desafios e a agenda de desenvolvimento do modelo de gestão para o terceiro setor, principalmente para as OS na gestão de equipamentos ou serviços públicos. O exemplo e a vivência do MAR serviram como pano de fundo para tal discussão, no sentido de oferecer alguns embasamentos, mas principalmente o viés prático: afinal, mais difícil do que elencar os desafios é executar, implementar e criar as soluções para sua superação.

A agenda é em grande medida um desafio presente para o Instituto Odeon, em que se destacam o fechamento de um ciclo político, o teste da institucionalização do modelo na ótica da continuidade do MAR no modelo de gestão por OS, a expansão da atuação do Instituto Odeon para outros equipamentos culturais, seja no Rio, seja em outras cidades brasileiras. Ainda como gestora do MAR, os desafios de como criar um legado de engajamento dos patrocinadores privados²⁰, incluindo aqui o modelo de expandir o programa Amigos do MAR²¹ [doações e fidelização de pessoa física] e as estratégias de engajamento e relevância no mundo digital, bem como a contínua transparência e evidenciação dos resultados efetivos em prol do valor público.

20 O debate sobre *endowment* de grande relevância para sustentação de equipamentos culturais é ponto da agenda de desenvolvimento, mas ainda carece de regulação e maturidade no Brasil. Ver o artigo “Financiamento às Instituições Culturais sob a ótica da Sustentabilidade de Longo Prazo: o BNDES na Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro”, de Luciane Gorgulho; e SOTTO-MAIOR, Felipe L. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade, *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, ano 5. N.10 julho/dezembro 2011.

21 O programa MAR de Amigos, exclusivo para pessoas físicas, é dedicado aos que desejam aprofundar seu relacionamento com MAR, e fazem doações a partir de R\$10 para o museu. Os recursos são investidos em projetos de programação cultural, na realização de exposições, na criação de catálogos e nas ações pedagógicas da Escola do Olhar. Para saber mais: <http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/doe-para-o-mar>.

Anexo 1 - CUSTO POR VISITANTE: SERIA ESSA UMA MEDIDA ADEQUADA DE EFICIÊNCIA?

Qualquer medida tem limitações, mas é melhor ter medidas mesmo que imperfeitas do que não tê-las. Cabe o devido cuidado para sua análise. Em meio ao debate de valor público, tem-se a noção desejada de ser mais eficiente. No caso de museus, ser mais eficiente poderia ser visto como ter mais visitantes (impactar maior número de pessoas) com menor custo. Essa medida simplista não observa a pluralidade de exposições, atividades e eventos, bem como não reconhece o tamanho dos acervos existentes e, em algum grau, trata desiguais sob a mesma régua [equipamentos com peculiaridades podem ter restrições de público visitante ou alto custo de manutenção]. Contudo, na ótica de ter uma referência para o debate e fomentar a agenda da transparência, bem como aceitar o desafio de ser mais eficiente que o modelo de gestão direta pelo setor público, observar tais métricas é de grande valor.

Nas tabelas a seguir, são apresentados valores de público e investimento direto (orçamento do contrato de gestão) em museus em São Paulo [SP] e no MAR. Deve-se entender que o ano inicial do MAR, inaugurado em março de 2013, apresenta um recorte parcial (não teve 12 meses de operação), e seu público foi beneficiado pelo “efeito inauguração”. O esforço da gestão do MAR aponta para 2016 com patamares similares aos dos equipamentos de São Paulo, que já têm uma maturidade maior. Enquanto o MAR apresenta uma trajetória de redução nominal adequada à agenda de aprendizado e ao imperativo de ser eficiente, os equipamentos de São Paulo, se observados na ótica mais abrangente, entre o período de 2007 e 2015 apresentaram aumento nominal no valor de custo/visitante [5% ao ano]²².

²² Para ter informações mais completas sobre os números da cultura de São Paulo, veja: BOLETIM UM n. 2. 10 anos de parceria com OSs de cultura – Março 2016. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/secretaria-da-cultura-dados-e-numeros/>>.

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| PÚBLICO ANUAL DE VISITANTES dos MUSEUS do Estado de São Paulo | 2.789.188 | 3.510.334 | 3.326.628 |
| Recursos investidos nos MUSEUS do Estado de São Paulo (contrato de gestão) | R\$ 116.882.741 | R\$ 129.057.985 | R\$ 115.950.439 |
| R\$ CUSTOS/visitante | R\$ 41,91 | R\$ 36,77 | R\$ 34,86 |

Fonte: Relatórios Anuais das OS e Pareceres Anuais de Prestação de Contas (SEC).

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| PÚBLICO ANUAL DE VISITANTES do MAR | 327.154 | 207.119 | 336.088 | 403.606* |
| Recursos investidos no MAR (contrato de gestão) | R\$ 13.214.729 | R\$ 12.523.448 | R\$ 14.996.910 | R\$ 14.043.067 |
| R\$ CUSTOS/visitante | R\$ 40,40 | R\$ 60,50 | R\$ 44,60 | R\$ 34,79 |

Fonte: MAR.

[*] Esse número deverá aumentar, alcançando patamares em torno de 400 mil visitantes, e, como não haverá novo repasse em 2016, ter-se-á um patamar de custo/visitante da ordem de R\$ 35.

CAPÍTULO 5

**O
MUSEU
DE
ARTE
DO RIO**

MAR: histórico e resultados

Ingrid Melo

Pode-se considerar que este texto tem uma autoria coletiva. Sua elaboração ocorreu a partir de uma série de documentos internos produzidos por diversos profissionais que integram ou integraram a equipe do MAR – como relatórios, prestações de contas, propostas e projetos.

O MAR é um equipamento público de cultura vinculado à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro por meio de sua Secretaria de Cultura, inaugurado em 2013. Neste artigo, serão apresentados alguns dos principais elementos da trajetória deste que é o primeiro equipamento de cultura do município do Rio gerido por uma organização social. Entre as questões tratadas, estão os desafios contornados pelo Instituto Odeon na implantação do MAR – um novo equipamento e um novo modelo de gestão –, como essa organização instaurou sua relação com o órgão parceiro, estabeleceu indicadores e parâmetros de sucesso e, principalmente, como vem fortalecendo sua relação com a esfera pública e gerando valor para a sociedade.

Contexto histórico da criação do MAR

Idealizado e construído numa parceria entre a prefeitura do Rio de Janeiro e a Fundação Roberto Marinho, o MAR é um museu público, de artes e cultura visual, que foi pensado para ir além do sentido clássico de preservar, estudar e realizar exposições para o público. Foi inaugurado em março de 2013, com o propósito claro de estabelecer uma relação indissociável entre cultura e educação. Foi adotado o modelo de organizações sociais para a gestão e operacionalização do MAR. O contrato com o Instituto Odeon foi assinado em abril de 2012, mediante chamamento público – dez meses antes de sua inauguração – e tinha a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro [CDURP] como interveniente pagadora.

Inserido na área de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, conhecida como Porto Maravilha – cuja finalidade é promover a reestruturação local por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área –, o MAR foi a primeira grande obra do complexo a ser finalizada.

O museu nasceu onde o Rio começou. Localizado próximo ao porto, no terreno que abrigava a antiga rodoviária, tem como herança o ir e vir, o desejo de conhecer o próximo e o distante, a articulação entre a história e a cidade em dimensões simbólicas e imaginárias. O território do MAR é a cidade do Rio de Janeiro, mas ele é um museu do Brasil e do mundo, um local que estabelece um diálogo intenso e criativo com questões que atravessam qualquer fronteira, inclusive a do conhecimento.

O contrato de gestão e o estabelecimento da relação com a prefeitura

O modelo adotado para a gestão do MAR é de parceria firmada por meio de um contrato de gestão entre um ente público – a Secretaria Municipal de Cultura [SMC] do Rio de Janeiro – com uma associação da sociedade civil sem fins lucrativos, devidamente qualificada como organização social [OS] de cultura – o Instituto Odeon. O modelo, que pressupõe a transferência da responsabilidade da gestão e das decisões sobre o equipamento, sem transferência de propriedade, traz mais flexibilidade à gestão [a OS faz a gestão dos fornecedores e dos colaboradores em regime privado de contratação e com base em regulamento de compras próprio e na Consolidação das Leis Trabalhistas, respectivamente], o que permite uma maior eficiência no alcance dos resultados, sempre primando pela transparência nos processos [suas demonstrações financeiras são objeto de auditoria externa], e em total alinhamento e conformidade com as políticas públicas estabelecidas.

O atendimento às especificidades do modelo e à legislação que o regula resulta numa estrutura de governança relativamente complexa, mas necessária, ao que retornaremos mais adiante.

Nesse contexto, o Instituto Odeon assinou contrato para gestão e operacionalização do MAR em abril de 2012. Foi a primeira experiência do Odeon à frente de um equipamento de cultura no modelo de gestão por organização social, a despeito de sua larga experiência e de seu quadro de associados com o tema da gestão cultural e produção artística.

Da mesma maneira, a SMC também não possuía expertise como contratante do modelo, pois este foi seu primeiro contrato de gestão.

A inexperiência foi dando lugar à maturidade ao longo do processo, muito a partir da competência dos envolvidos, mas sobretudo pela vontade de fazer dar certo e pela crença na eficiência do modelo de gestão. Os valores fortemente defendidos pelo Instituto Odeon – como transparência, excelência, autonomia de gestão – foram, ao mesmo tempo, positivamente desafiados e colocados em prática na implantação e no dia a dia da gestão do MAR, e têm sido fundamentais para os resultados até aqui. Nesse quesito, também foi fundamental a forte presença do conselho de administração do Instituto Odeon – ocupado por profissionais das mais

diversas formações, mas com larga experiência em gestão e foco em resultado – nas decisões estratégicas do museu.

A relação com a SMC evoluiu de maneira equilibrada, inclusive frente às trocas de secretários ao longo do período de contrato. O Instituto Odeon relacionou-se com quatro diferentes secretários de Cultura. A partir de 2017, a relação será mais uma vez [re]estabelecida, dessa vez com uma nova gestão municipal, eleita para os próximos quatro anos. O que se espera, não apenas para o MAR e para o modelo, mas para todos os projetos que atravessam os governos, é que esses projetos sejam cada vez mais perenes diante dos ciclos políticos, trazendo os ganhos que se esperam para toda a sociedade.

No âmbito operacional, o monitoramento do contrato é feito pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação [CTAA], com representantes das áreas de museus e financeira da SMC e da Secretaria Municipal de Educação. As reuniões acontecem ao menos três vezes por ano para avaliação das prestações de contas quadrimestrais das atividades do museu. No início, a relação tanto com a CTAA como com a SMC demandou esforços relevantes para a construção de rotinas mínimas de trabalho entre as partes, e foi sendo construída em conjunto e reciprocamente, em sua organização e nos processos de controle, fortalecendo-se ao longo dos anos, simplificando aspectos burocráticos desnecessários e ampliando o foco nos resultados para a sociedade, inclusive com a criação de mecanismos de controle.

Com base nos compromissos estabelecidos no contrato de gestão e, ainda, tendo como alicerce todo o conteúdo do planejamento estratégico – elaborado a partir de uma escuta ativa da sociedade e dos envolvidos diretamente no projeto –, o Instituto organizou suas atividades no MAR e, deste, para além de seus muros, estabeleceu processos, implantou uma série de programas e ações e vem colhendo resultados.

Governança em prol do modelo

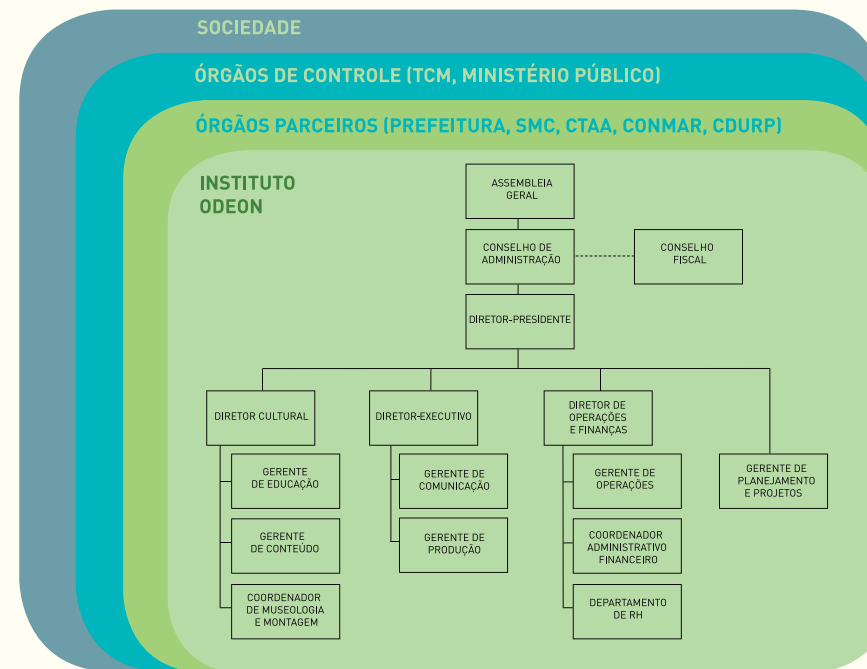
De maneira geral, as legislações que tratam do modelo de gestão por organizações sociais trazem definições sobre a forma como a governança das instituições que buscam a qualificação como OS deve ser estruturada – em especial, da composição do conselho de administração.

O Instituto Odeon é qualificado no âmbito do município do Rio de Janeiro e segue as determinações da Lei Municipal nº 5.026/2009 do Rio de Janeiro quanto à composição de seu conselho de administração.

Na gestão do MAR, além dos órgãos de governança interna, do órgão parceiro [contratante] – a SMC – e da CTAA, no início, o contrato possuía um interveniente pagador, responsável pelo repasse das verbas – a CDURP. Há, ainda, outros *stakeholders* que surgem como atores desse processo, a exemplo do CONMAR – órgão criado pela prefeitura para participar da gestão do MAR, que não possui função deliberativa nas questões ligadas à gestão do equipamento propriamente dita, mas valida as decisões curatoriais da diretoria cultural, por exemplo. Ou, ainda, órgãos da administração direta que de alguma maneira orientam ou monitoram a gestão dos recursos públicos aplicados por meio do contrato de gestão.

Sobre esse aspecto, a partir do que acreditamos e reforçados pela experiência no MAR e nos outros projetos que a Odeon conduziu, nos quais também existia uma relação com o Estado, é importante colocar que deveria ser respeitada a premissa de monitorar o resultado – o “fim”, “o que se entrega” –, e menos o processo – o “como”. O modelo de gestão baseado numa parceria de contratualização por resultados pressupõe que cada gestor – no caso a OS – atue à sua maneira, desde que entregue para o órgão parceiro e para a sociedade o que foi pactuado [dentro dos critérios de qualidade estabelecidos], caso contrário, correríamos o risco de reproduzir o modelo do Estado [administração direta].

ORGANOGRAMA INSTITUTO ODEON/ MAR¹



Apesar de complexo, em especial no contexto do MAR, o ambiente de governança é de alguma maneira crucial para que se garanta transparência e para que se transmita um real senso de direção para quem está na execução.

Para contribuir com a transparência nos processos, alinhar a comunicação e ampliar o nível de engajamento e participação desses atores estratégicos, os resultados das ações desenvolvidas no MAR, em especial no que diz respeito ao público participante, são regularmente compartilhados por meio de boletins semanais e mensais.²

¹ Organograma representativo do Instituto Odeon para atuação no projeto Museu de Arte do Rio – MAR.

² Esses boletins não são obrigatórios por lei mas, sim, uma iniciativa do Odeon para dar mais transparência e engajar seus parceiros. Já os relatórios quadrimestrais são obrigações legais e podem ser acessados no portal do Instituto: <<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/transparencia/>>.

Transparência como valor

A transparência sempre foi um valor para o Instituto Odeon, ainda mais reforçado pela relação com o uso do bem público, sendo também um valor para o MAR. A utilização de verbas diretas e/ou incentivadas e a gestão de equipamento público deslocam os gestores do instituto e todos os colaboradores que atuam no museu para um lugar cujo compromisso com o bem público perpassa todas as ações e se sobrepõe sobre elas.

Como princípios de transparência, o Instituto Odeon adota:

Transparência e prestação de contas [accountability] – os responsáveis pela gestão devem prestar e garantir que sejam prestadas todas as informações pertinentes aos interessados, além das obrigatórias ou exigidas por lei. O desejo de disponibilizar deve prevalecer sobre a obrigação de informar, assim como o conteúdo deve prevalecer sobre a forma.

Eficiência e eficácia – a gestão deve ser focada nas competências técnica e gerencial e com compromisso com a busca incessante por eficiência e eficácia. A eficiência trata dos processos e métodos, do “como” fazer determinada coisa, da precisão, da produtividade, do “fazer mais com o mínimo de recursos possível”, enquanto a eficácia trata da decisão de que caminho seguir, da escolha correta em função dos resultados e objetivos desejados, da acurácia.

Comunicação – utilização de canais de comunicação direta para recebimento, averiguação e tratamento de reclamações, sugestões e disponibilização de informações.

Responsabilidade e equidade – todos são responsáveis por zelar pela sustentabilidade da organização, buscando atingir seus objetivos estratégicos e sua perenidade. Todas as partes interessadas [stakeholders] devem ter tratamento justo e igualitário. São totalmente inaceitáveis atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto.

No MAR, o Instituto Odeon desenvolve como principais ações³ de transparência,

3 Todos esses documentos estão disponibilizados nos sites do MAR (<<http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/gestao/transparencia>>) e do Instituto Odeon (<<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/transparencia/>>). Além deles, também são disponibilizados os contratos e os planos de trabalho pactuados com a prefeitura.

atendendo aos princípios por ele fomentados:

- Elaboração de relatórios de prestações de contas;⁴
- Publicação do balanço patrimonial;
- Elaboração de relatórios de atividades para parceiros;
- Elaboração de relatório de gestão anual;
- Publicação de editais próprios no site do Instituto Odeon e do MAR.

Representando a radicalidade da visão do Odeon com a transparência, foi tomada a decisão de, na página principal do site do MAR [homepage], gerida pelo Instituto Odeon, avisar os interessados que estava aberta a seleção pública da nova entidade que seria responsável pela gestão do MAR entre abril de 2017 e abril de 2019. Não havia obrigação legal para tanto e, aos olhos de alguns, pode parecer que tal medida fosse contrária aos próprios interesses do Odeon, que estava se preparando para disputar a chamada pública em questão. Entretanto, ao instituto interessa um MAR forte, gerido pela melhor entidade, que tenha apresentado a melhor proposta. O Odeon, portanto, compreende sua transitoriedade na gestão do MAR e que a transparência é um elemento fundamental para que o modelo se sustente, dando espaço à competitividade em prol do melhor para o equipamento público – portanto, para a sociedade.

Gestão, planejamento e organização para os resultados

Frente aos constantes desafios apresentados pela dinâmica e flexibilidade inerentes ao projeto de implantação do MAR, em contraponto às dificuldades de financiamento (direto e indireto) de projetos desse porte e perfil, o Instituto Odeon entende que os desafios podem ser mitigados com a utilização de ferramentas e de instrumentos como o planejamento e gerenciamento de resultados, de maneira a garantir o alinhamento entre as várias partes envolvidas e a sustentabilidade do equipamento no longo prazo.

4 As prestações de contas são apresentadas trimestralmente para o órgão parceiro, na figura da CTAA, referentes aos resultados alcançados naquele período. A prestação de contas financeira é enviada mensalmente para avaliação e enviada em sua forma consolidada junto com o relatório do trimestre.

Assim, o modelo de gerenciamento por resultados adotado pelo Instituto Odeon na gestão do MAR é caracterizado pela definição de metas e objetivos claros, os quais são atingidos a partir do cumprimento de etapas, baseadas no ciclo PDCA:⁵ 1) *Plan* [planejar as mudanças]: definição dos resultados desejados; 2) *Do* [implementar as mudanças]: execução das atividades planejadas; 3) *Check* [verificar os resultados]: gerenciamento das atividades e mensuração dos resultados; 4) *Act* [agir corretivamente]: aplicação de contramedidas para corrigir desvios.

A partir das diretrizes estratégicas e dos objetivos definidos [indicadores e metas], são pensados e desdobrados os programas e projetos do MAR – a exemplo das exposições, programas de visita [atividade e mediação], formação com professores, MAR de Música e demais ações. O monitoramento dessas atividades se dá por meio do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas definidos pela diretoria, gerências e coordenações, com periodicidade semanal ou mensal – a depender da criticidade de cada item –, com apresentação dos resultados parciais, nos boletins de público, nas prestações de contas quadrimestrais e consolidada no relatório de gestão anual.

Na visão do Instituto Odeon, a gestão por resultados, a partir das estratégias estabelecidas, tende a gerar valor de modo cada vez mais consistente e fazer o uso mais eficiente e transparente dos recursos utilizados no MAR, em sua grande maioria, públicos.

Por meio de ferramentas e metodologia de gestão próprias,⁶ o Instituto Odeon desenvolve no MAR processos cada vez mais eficazes de planejamento, acompanhamento da execução e verificação dos resultados, para correção de desvios. Nessa perspectiva, desenvolve as seguintes etapas de gerenciamento:

5 Também conhecido como ciclo da melhoria contínua, o PDCA é uma ferramenta de qualidade que visa maximizar a eficiência, como objetivo da obtenção da excelência (CHIAVENATO, 2012).

6 O Odeon desenvolveu uma série de ferramentas para auxiliar no planejamento, monitoramento e controle de seus projetos e indicadores, a partir da inspiração em ferramentas e metodologias mundialmente conhecidas, adaptando-as à realidade do MAR – metodologias ágeis, como Scrum, e práticas de gerenciamento de projetos do Project Management Institute (PMI). Scrum é uma metodologia ágil para gestão e planejamento de projetos: os projetos são divididos em ciclos, dentro do qual um conjunto de atividades deve ser executado.

1. Definição de objetivos, indicadores e metas desafiadores e factíveis;
2. Desdobramento das metas em programas e projetos/definição da carteira de projetos estratégicos;
3. Detalhamento do planejamento dos programas e projetos em atividades e ações;
4. Captação de recursos (quando necessário);
5. Adequação dos projetos aos orçamentos e valores captados;
6. Execução dos projetos;
7. Acompanhamento semanal das entregas e status dos projetos (Scrum);
8. Acompanhamento mensal dos resultados/replanejamento (quando necessário para retomada de rota);
9. Atualização periódica da documentação do que foi realizado (relatórios e boletins semanais e mensais);
10. Encerramento e prestação de contas.

O modelo de gestão de equipamentos públicos por OS, por meio de uma contratualização por resultados, pressupõe a existência de indicadores para medição do desempenho da instituição gestora pelo setor público. O estabelecimento de indicadores é, ainda, um poderoso instrumento para construir uma relação de transparência e *accountability* na gestão de projetos e equipamentos culturais.⁷

No período inicial do contrato firmado para a gestão do MAR, esses indicadores previstos contratualmente eram essencialmente relacionados às atividades de implantação dos processos gerenciais e operacionais do museu. “Publicar edital no site da OS para prestação de serviços e comercialização da loja”; “Elaborar manual de normas e procedimentos de serviços de segurança”; “Contratação de seguro predial”; “Desenvolver um plano de comunicação como equipamento de alta qualidade e interesse cultural”; “Contratar empresa especializada em bilhetagem remota e não remota” são alguns exemplos. Naquele momento – para o período de 2012 a 2014 –, eram mais de 100 indicadores com essa característica de implantação de processos ou rotinas.

7 Nota do editor: Para aprofundar a discussão sobre a importância dos indicadores na área da cultura, ver artigo de Claudinéli Moreira Ramos (p. 68).

Para dar conta de estabelecer os primeiros indicadores [e metas] de desempenho, foi desenvolvido um planejamento estratégico para o MAR, que definia sua missão, visão e valores, além dos 24 indicadores – dos quais 22 estavam agrupados em quatro áreas estratégicas e dois eram gerais.⁸

A partir do amadurecimento desse documento, junto com a experiência que a Odeon alcançou na efetiva operação do MAR, foi desdobrado o quadro de indicadores e metas para o período de 2014 a 2016. A revisão dos indicadores de desempenho, na medida em que o MAR ganhou estabilidade operacional pós-implantação, prevista contratualmente desde 2014, compõe basicamente a estrutura atual de indicadores.⁹

O atual contrato de gestão do MAR, pactuado entre o Instituto Odeon e a SMC, conta com 29 indicadores de desempenho, divididos nas categorias Acervo; Programa Expositivo e Programação Cultural; Programa Educativo e Acessibilidade; Comunicação e Imprensa; Captação de Recursos e Relacionamento; e Gestão e Infraestrutura.¹⁰

Os resultados das ações desenvolvidas pelo Odeon no MAR são computados semanalmente em formulários específicos localizados no Sistema de Gestão de Projetos e Indicadores, desenvolvido pelo Instituto Odeon especialmente para o MAR¹¹ e disponível na intranet. A coleta desses dados alimenta planilhas de controle disponibilizadas no Ambiente de Gestão – ferramenta também desenvolvida pelo Odeon e disponível na intranet. O quadro de metas é atualizado sistematicamente a partir desses dados. São, ainda, gerados boletins informativos com resultados parciais que são circulados para os principais parceiros e atores da governança do Instituto Odeon e do MAR.

8 O planejamento estratégico do MAR pode ser acessado na íntegra em: <http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wp-content/uploads/2015/04/Planejamento_Estrategico.pdf>.

9 Visto que o objetivo dos indicadores de desempenho é conseguir mensurar a eficiência e a qualidade dos processos para que seja mais fácil identificar os pontos que devem ser melhorados, ou seja, os indicadores são parte fundamental da etapa 3, Check (verificação dos resultados), detalhada anteriormente.

10 Os indicadores e os resultados dos períodos (2013 a 2016) podem ser acompanhados no site: <<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/transparencia/>>.

11 Este, certamente, será um legado para as futuras gestões do MAR.

A partir dessa avaliação sistemática dos resultados, são identificados potencialidades, fragilidades, oportunidades e riscos e desenvolvidos planos de ação específicos para maximizar os resultados de cada um dos projetos e do MAR como um todo. Além disso, todos os documentos comprobatórios das atividades realizadas [fotos, listas, borderô, entre outros] são arquivados física e digitalmente.

Programação e resultados do MAR

Em 2013, mesmo diante dos desafios de fazer acontecer em meio a uma cidade que se renovava e estando inserido em um cartão-postal que se modernizava – o Instituto Odeon assumiu a gestão de um equipamento novo, conceitualmente definido e com a obra em fase de conclusão, em um contexto institucional desconhecido e em formação, tendo em vista que seria a primeira OS gerenciando um equipamento social no município do Rio de Janeiro –, o MAR conseguiu mostrar a que veio. Foram dez meses de muito trabalho diante dos desafios de criar uma cultura, de dar vida a um equipamento público inovador como o museu se propõe a ser – e o próprio modelo de gestão pressupõe. Tem sido, desde sua inauguração, referência tanto na qualidade artística das exposições organizadas por sua equipe – que teve vários destaques na mídia e reconhecimento da sociedade carioca – quanto no modelo de gestão – que viabilizou, já no primeiro ano, a captação de mais de 20% de orçamento independente, por meio de patrocínios, doações e arrecadação direta – montante que aumentou ao longo dos anos.

No ano de sua inauguração – em especial nos três primeiros meses –, o MAR viveu uma avalanche de público, que superou os 320 mil visitantes no período. Considerando, ainda, que as obras da Praça Mauá estavam em plena ebulição bem na porta do museu – tornando o acesso caótico; que as obras da Escola do Olhar ainda estavam sendo concluídas; e que a equipe do museu estava ainda se apropriando dos espaços e definindo os fluxos e processos –, foi um ano extremamente desafiador.

Ao longo do primeiro ano – mas ganhando maturidade ao longo dos anos seguintes, a partir da revisão e da reflexão de nossa própria ação na gestão do museu, mudando e redimensionando quando necessário –, as ações e atividades foram sendo estruturadas e desenvolvidas. O Instituto Odeon organizou essas atividades em programas, derivados a partir das diretrizes conceituais do museu e de seu planejamento estratégico. Hoje, esses programas realizados no MAR dão conta da sua missão¹². São eles:

Praça Mauá antes (*abaixo, 2013*) e depois da inauguração (*à direita, 2016*).



PROGRAMA EXPOSITIVO;
PROGRAMA DE VISITAS EDUCATIVAS;
PROGRAMA VIZINHOS DO MAR;
PROGRAMA DE FORMAÇÃO COM PROFESSORES;
PROGRAMA ARTE E CULTURA VISUAL;
PROGRAMA MAR NA ACADEMIA;¹³
PROGRAMA MAR DE AMIGOS;
PROGRAMA DE FORMAÇÃO E RESIDÊNCIA;
PROGRAMAÇÃO CULTURAL;
PROGRAMA EDITORIAL.

Além desses, ações para formação da Coleção MAR e gestão desse acervo e ações de acessibilidade vêm sendo desenvolvidas ao longo dos anos. Ao longo do tempo, os programas foram ganhando maturidade e se desdobrando em outros.

¹² Mais sobre missão, visão e valores do MAR pode ser acessado em: <<http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/gestao/missao-visao-e-valores>>.

¹³ O MAR na Academia foi criado antes mesmo do Odeon assumir a programação do MAR. Sua concepção foi conduzida pela FRM e parceiros. Quando o museu foi inaugurado, o instituto o incorporou à sua programação.

Ainda, é fundamental citar as atividades de suporte e como são organizadas para viabilizar as atividades-fim do MAR:

COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL;

PROGRAMA DE SUSTENTABILIDADE E CAPTAÇÃO DE RECURSOS;

GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE EQUIPE;

PROGRAMA DE SEGURANÇA E OPERAÇÕES.

Desde a abertura até hoje, o Instituto Odeon realizou no MAR 45 exposições, mais de 810 atividades da Escola do Olhar e 120 ações na Programação Cultural, que alcançaram um total aproximado de 1.247.000 participantes em três anos.

Nesse período, o MAR deixou de ser um museu sem coleção para ter um acervo de 23.995 itens, implantou sua produção editorial composta de 18 publicações, criou e fortaleceu seu relacionamento com o entorno, com 4.126 vizinhos cadastrados, e realizou mais de 470 ações em parceria.

Ainda, captou mais de R\$ 26 milhões, entre recursos incentivados e doações, e gerou mais de R\$ 5 milhões de receitas operacionais. Terminou o ano de 2016 com cerca de 50% de receitas advindas de outras fontes, uma significativa autonomia em relação ao contrato de gestão. Em outras palavras, de cada R\$ 10,00 proveniente de orçamento público via contrato de gestão, o Instituto Odeon conseguiu levantar R\$ 5,00 de recursos novos, contribuindo para a resiliência financeira e perenidade do MAR.

Além de manter números muito positivos, qualidade e excelência sempre foram objetivos centrais de todas as iniciativas, o que gerou uma satisfação do público superior a 90 pontos [em 100].¹⁴

Todos os resultados destes quase cinco anos de gestão do MAR pelo Instituto Odeon podem ser acessados nos relatórios disponíveis nos sites do Odeon¹⁵ e do museu.¹⁶

14 Ver pesquisa de satisfação realizada em dezembro de 2016.

15 Disponível em: <<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/transparencia/>>.

16 Disponível em: <<http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/gestao/transparencia/>>.

Desenvolvimento de público

Nesse período, inúmeras ações voltadas para ativação e desenvolvimento de público¹⁷ foram implementadas pelo Odeon no MAR. Ampla programação cultural, ações com os moradores da vizinhança, pesquisas mensais de perfil e satisfação, ferramentas de escuta no formato de ouvidoria, treinamentos e reuniões periódicas de avaliação são algumas das atividades já executadas ao longo dos últimos anos no MAR.

A programação cultural do museu é inteiramente integrada às suas exposições e atividades educativas, objetivando trabalhar o desenvolvimento de público [formação e engajamento] e de relacionar, de forma transversal, os temas abordados pela curadoria. As ações de comunicação desenvolvidas no MAR têm como preceitos básicos zelar pela boa reputação do museu, garantir o acesso democrático e irrestrito à informação e potencializar suas ações por meio de ampla divulgação.

O Programa Vizinhos do MAR, que já conta com 4.126 cadastrados, realiza ações desenvolvidas a partir da relação com os seus vizinhos. São exemplos a Oficina de Ofícios e Saberes da Região, o Café da Manhã com Vizinhos e a Conversa de Galeria com Vizinhos. Ações que envolvem, engajam e empoderam esses parceiros, tornando-os multiplicadores das atividades do museu.

As ações de acessibilidade – conduzidas essencialmente dentro dos programas de educação – buscam o engajamento de pessoas com deficiência, para que, além de público, sejam agentes da construção do conhecimento no museu. O MAR em Libras¹⁸ é o maior exemplo nesse contexto.

17 Desenvolvimento de público é um dos pilares de atuação do MAR, propostos pelo Instituto Odeon. Os objetivos do desenvolvimento de público no MAR são: i) ampliar o público; ii) engajar pessoas; e iii) aprofundar esse engajamento, atentando ao custo e ao valor de todas as atividades. Logo, para o planejamento e execução das atividades do museu é importante pensar em público, tempo e custo. Ainda, desenvolvimento de público gera economia financeira, melhora no emprego das verbas e do tempo, ampliação do relacionamento com a comunidade e com os tomadores de decisão, legitimação e controle social.

18 O MAR em Libras nasceu com propósito de criar um ambiente que estimule a comunidade surda a se apropriar do museu. O MAR estabeleceu uma relação muito próxima e profícua com essa comunidade no Rio de Janeiro. Essas ações acabaram se desdobrando em uma política de inclusão e engajamento de pessoas com deficiência, que já deu origem a visitas específicas para escolas inclusivas, Conversas de Galeria, o 1o Fórum Sobre Cultura Surda, a I Semana sobre Cultura Surda e Educação no MAR, a criação de um sinal para o museu em língua brasileira de sinais, e cursos de extensão com temática de artes para a comunidade surda e para os colaboradores do MAR interessados em aprender libras.

O Programa MAR de Amigos é um dos mais importantes braços do plano de desenvolvimento de público realizado pelo Instituto Odeon no MAR, pois propõe o relacionamento estreito e direto com o público. Para além de uma plataforma de doações de pessoas físicas [não incentivadas e incentivadas via Lei Rouanet], o MAR de Amigos objetiva criar uma base de público engajado, disseminador de informações e formador de opinião sobre o museu. Esses “amigos” se relacionam com o MAR virtual e fisicamente, contando com uma série de benefícios e ações exclusivas.

A Programação Cultural que, com uma grade diversificada, atrai públicos variados, já trouxe ao MAR mais de 76 mil pessoas. O maior exemplo no âmbito desse programa é o MAR de Música, que nasceu da necessidade de alavancar o público visitante do museu em 2014¹⁹ e cresceu ao longo dos meses desenvolvendo uma agenda inteiramente integrada ao programa expositivo, com 26 ações e um público perto de 34 mil pessoas. Essa é uma ação de ativação de público implantada a partir da percepção e do entendimento do MAR como um museu vivo. Esse é um movimento que vem sendo bastante discutido no universo dos museus nos últimos anos e o MAR se lançou nessa experiência lá no início do que hoje chamamos de desenvolvimento de público.

Escuta MAR – a primeira e essencial ação para o desenvolvimento de público é ouvir e compreender as necessidades dos diversos grupos que usam o museu. Para isso, no segundo semestre de 2015 foi criado esse canal, que tem o objetivo de estabelecer um relacionamento ainda mais linear e transparente com os visitantes e parceiros. Basicamente, tem a obrigação de unificar o discurso do museu e oferecer informações rápidas e claras aos visitantes. O Escuta MAR abarca todas as críticas, sugestões, elogios e reclamações do público que são enviadas por meio das redes sociais, e-mail, formulário de reclamações e presencialmente, e responde no menor prazo e com a maior qualidade possível todas as comunicações²⁰.

Desde o início da gestão do Instituto Odeon, diversas pesquisas de perfil de público e satisfação são executadas. O objetivo é entender qual o perfil dos públicos que frequentam o museu, com atenção a idade, localidade, idade, sexo e interesses, além da satisfação com o programa expositivo, com as visitas educativas, com as atividades da Escola do Olhar e os serviços prestados de maneira geral e específica.

19 Nota do editor: Leia mais sobre essa estratégia no artigo de Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

20 Nota do editor: Leia mais sobre essa ação no artigo de Eder Campos, Tiago Cacique e Bruno Pereira (p. 160).

As parcerias são essenciais em muitos aspectos. Parceiros agregam novos conhecimentos e enriquecem as discussões, aproximam novos públicos e compartilham os custos, permitindo a realização de mais ações com os mesmos recursos. Durante os últimos anos, o MAR tem estabelecido parcerias importantes na execução de seus programas:

British Council e seu programa *Transform de Museus*, que atua em quatro frentes: fortalecimento de políticas públicas, intercâmbio entre museus, aprofundamento dos estudos das universidades e capacitação profissional; e o International Museum Academy [IMA].

Universidades que estabelecem parcerias no desenvolvimento de seminários e cursos, principalmente por meio do programa MAR na Academia.

Universidade Cândido Mendes, numa parceria que oferece bolsas de estudo para que colaboradores do MAR cursem o MBA em Gestão de Museus ou cursos de extensão. Além disso, o Odeon participou das primeiras discussões que desdobram no curso e parte de seus diretores e gerentes ministra módulos.

Outras instituições culturais, como o Museu do Amanhã e o Circo Voador.

Com a Editora Contraponto para publicação de traduções inéditas para o português de obras importantes de autores estrangeiros, sendo os lançamentos realizados de forma integrada ao Programa MAR na Academia.

Ações desenvolvidas no entorno como o Instituto Pretos Novos [IPN] e o Viajantes do Território.

Produtores e artistas, produtores e iniciativas culturais, como o Choro na Gamboa, 72HORAS RIO Festival de Filmes, Eu Amo Baile Funk, Festival Panorama, entre outros.

Parceria com as secretarias municipais, como a de Educação, para o desenvolvimento de visitas educativas para estudantes da rede, treinamento para professores do município; com a de Cultura, apoiando a campanha Paixão de Ler; com a do Desenvolvimento Social, realizando visitas educativas com grupos do projeto Circulando.

Sustentabilidade (ou) Em busca de uma maior autonomia

Projetos como o MAR, que se configuram como espaços democráticos, de acesso público e com ampla política de gratuidade, têm a necessidade básica de buscar diferentes formas de financiamento para ampliar sua diversificação de receitas e fundamentar sua sustentação financeira. Um dos grandes destaques da gestão do Instituto Odeon no MAR, e que só se dá pelo modelo de gestão que é adotado no museu, é sua capacidade de estabelecer uma rede de relações que se desdobram em parcerias e patrocínios.

A política de captação desenvolvida no MAR estrutura-se essencialmente sobre quatro pilares:

- 1) REPASSES DIRETOS DO CONTRATO DE GESTÃO;
- 2) RECEITAS OPERACIONAIS;
- 3) CAPTAÇÃO DE RECURSOS;
- 4) REDE DE PARCEIROS.

Em especial no que tange à sustentabilidade, o Instituto Odeon se utiliza das leis de incentivo à cultura nas três esferas governamentais [federal, estadual e municipal] para captação de recursos para o desenvolvimento de suas ações e programas no MAR²¹. Para a captação de recursos junto às empresas, possui contrato de parceria com uma agência de negócios especializada, com grande expertise na área desde 2014²².

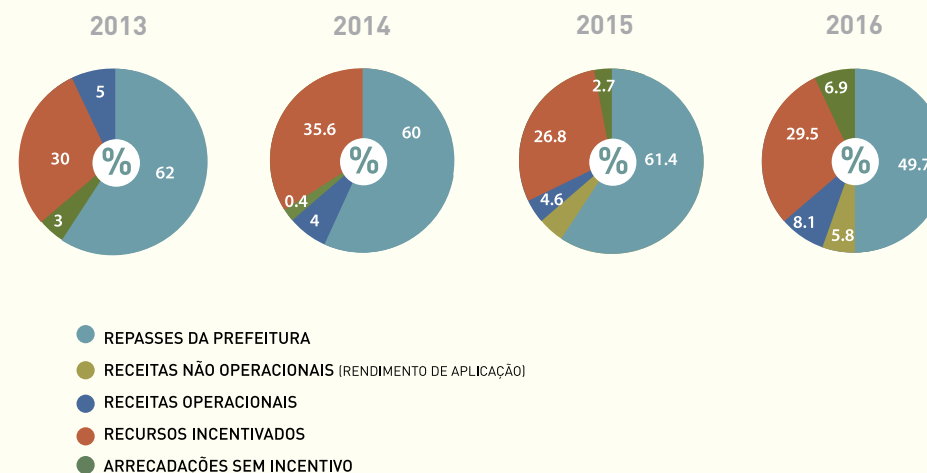
É importante notar que, ao longo do tempo, o Instituto conseguiu consolidar uma estratégia de geração de receitas que deu ao MAR uma importante autonomia frente ao contrato de gestão,²³ ainda mais quando este banca apenas as despesas de

21 Esse é um dos principais benefícios do modelo, pois, ao permitir esse tipo de captação e parcerias, amplia significativamente as possibilidades de financiamento dos projetos e equipamentos. O Estado não pode fazer essa captação diretamente para os projetos, assim, a OS disponibiliza seu currículo e CNPJ para captar junto às leis de incentivo – o que a priori não seria uma obrigação legal da OS.

22 Levisky Negócios & Cultura (LNC).

23 O contrato de gestão sustentou em média 61% das despesas globais do MAR, enquanto as demais fontes pagadoras financiaram os demais 39%, entre 2013 e 2015 – s Em 2016, essa relação caiu para perto de 50%.empje considerando o regime de caixa.

custeio e pessoal do museu, enquanto todas as despesas com a programação são financiadas pelas demais contas – em especial pelos recursos captados via leis de incentivo.



Outro ponto que se precisa destacar é o fluxo de entradas/desembolso dessas receitas geradas – o Odeon conseguiu implantar no MAR uma antecipação de cerca de um ano nessas captações. Ou seja, o que é captado num ano é desembolsado com as ações do ano seguinte, gerando condições de trabalho e execução bastante favoráveis para a gestão e as decisões do dia a dia. Com um ano de antecedência, já se consegue praticamente ter garantido o orçamento para a programação do ano seguinte.

O Instituto Odeon vem buscando desenvolver no MAR uma política que amplia e diversifica as fontes de financiamento, aumentando cada vez mais a autonomia do museu frente aos repasses diretos da prefeitura, e tem se aproximado de parceiros estratégicos importante na discussão de temas que tratam da sustentabilidade da instituição no longo prazo. Junto com o BNDES e outros, tem participado ativamente das discussões sobre *endowment*²⁴ no Brasil. O Odeon entende que pensar uma

24 Nota do editor: o artigo de Luciane Gorgulho (p. 128) debruça-se com mais propriedade sobre esse tema.

política de *endowment* para o Museu de Arte do Rio é deixá-lo menos dependente das vicissitudes e intempéries que assolam a gestão cultural brasileira, trazendo maior estabilidade financeira, assegurando sua viabilidade operacional, permitindo que o MAR se organize e cresça de maneira sustentável no longo prazo²⁵. No Brasil, as discussões para a criação de uma estrutura semelhante estão apenas começando e o Instituto Odeon, acreditando na potência dessa forma de financiamento, ajuda e pretende ter papel ainda mais relevante no tema.

Planejamento estratégico

A pergunta que precisamos responder agora sobre resultados é: o caminho construído pelo MAR até aqui está alinhado com o planejado lá em 2012, antes mesmo de sua inauguração? Se olharmos o documento do planejamento estratégico do museu, disponível nos sites do Instituto Odeon e do MAR²⁶, que, entre outras coisas, definia principalmente missão, visão e valores do museu, além de suas áreas estratégicas de atuação e suas metas de desempenho, podemos concluir, numa autoavaliação, que o caminho trilhado até aqui é bastante aderente ao traçado. O planejamento estratégico espelhou uma visão de responsabilidade, comprometimento e uso responsável dos recursos públicos trazidos pelo Odeon; enquanto a escuta ativa dos *stakeholders* trouxe o pensamento sobre o MAR e seu conteúdo.

Os programas e projetos desenvolvidos estão em sinergia com as áreas estratégicas, missão, visão e valores definidos. E os principais indicadores tiveram suas metas batidas ou mesmo superadas com alguma margem: Número de visitantes [por ano]; Número de mídias positivas sobre o MAR [por ano]; Número de ações realizadas

25 Em tempos de crise financeira e instabilidades governamentais, esse é um tema que vem sendo bastante discutido pelas instituições de cultura no Brasil. De maneira sucinta, o *endowment* consiste basicamente na criação de um “patrimônio perpétuo” que gera recursos contínuos para conservação, expansão e promoção de determinada atividade, por meio da utilização dos rendimentos desse patrimônio. Ou seja, os bens doados não podem ser mexidos – são um patrimônio intocável – e o gestor desses bens tem poder de decisão apenas sobre seus rendimentos. Muito comuns nos Estados Unidos, foram criados para as mais diversas causas de interesse coletivo e permitiram às entidades filantrópicas e educacionais edificar uma base financeira sólida, capaz de sustentar ou complementar suas atividades com recursos gerados a partir de seu próprio patrimônio. É uma fonte de remuneração estável e de longo prazo.

26 Disponíveis em: <<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/transparencia/>> e <<http://www.museudeartedorio.org.br/pt-br/gestao/transparencia>>.

pelo MAR em parceria com outras instituições [por ano]; Percentual do orçamento captado independente do contrato de gestão. Uns precisaram ser revisitados ao longo dos anos, pois seu entendimento precisava ser mais bem alinhado: Número de peças que compõem o acervo [acumulado]; Percentual de cobertura da cidade por multiplicadores do MAR; Número de incidentes patrimoniais que envolvam perda ou dano ao patrimônio do MAR [por ano]; Número de profissionais qualificados pelo MAR [por ano]. Outros, percebeu-se que foram superdimensionados e que na realidade não seria possível alcançar tais números: Número de alunos da rede pública atendidos [por ano]; Número de fidelização de amigos do MAR na cidade do Rio [acumulado].

Do ponto de vista dos indicadores e metas, uma revisão importante foi feita, como já citado anteriormente, para a assinatura do aditivo do contrato de gestão para o período 2014-2016. Do ponto de vista do conteúdo e direcionamento estratégico, tendo já passado quase cinco anos, é importante que seja feita uma revisão desse documento para os próximos cinco anos de gestão do MAR.

MAR fortalece sua relação com a sociedade a partir de seus resultados e de seus valores

Nascido com grandes desafios a percorrer, mas repleto de potencialidades, o MAR foi o primeiro grande equipamento de cultura inaugurado no Porto Maravilha e o primeiro contrato de gestão firmado pela Secretaria Municipal de Cultura. Sob a gestão do Instituto Odeon desde 2012, aberto ao público em março do ano seguinte, o MAR desenvolveu e implantou uma série de processos operacionais e outras inúmeras ações e programas para o público.

O entendimento de seu contexto e localização foi fundamental para a criação de ações norteadoras da ação do museu. Com seu programa Vizinhos do MAR, é possível perceber, por exemplo, como as ações de revitalização, incluindo a chegada do próprio MAR à região, afetaram as vidas dos que moram no entorno. Mais importante é desvendar como o MAR pode atuar para fazer com que essas mudanças reverberem positivamente.

Os valores firmemente sustentados pelo Odeon, sobretudo a transparência nos processos e nas relações, foram cruciais para o avanço e amadurecimento da relação

com a SMC e todos os demais parceiros estratégicos. A dedicação e o compromisso profissional também fizeram com que – do lado do instituto – os colaboradores buscassem entender mais sobre o modelo de gestão e buscar maior capacitação. A preocupação com o valor público e o que se entrega para a sociedade gastando de maneira eficiente os recursos, e em sinergia com as políticas públicas de cultura, tem sido uma constante na equipe do Odeon.

Uma programação ampla e sinérgica tem trazido público ao MAR. Pensar como melhorar e/ou ampliar, atrair mais pessoas e fazer com que o cidadão que veio retorne são desafios constantes. Uma programação de qualidade e um maior número de pessoas atendidas com os recursos investidos é o que o Instituto Odeon persegue em sua gestão. O desenvolvimento de público virou um dos pilares de atuação do museu, que perpassa tudo que é pensado para ele. Nesse ponto, não o único mas o melhor exemplo é o MAR de Música, que, como já citado, é uma ação de ativação de público criada para alavancar mais [e novos] públicos para o MAR, implantada com sucesso em 2014.

Um dos principais pontos positivos está no modelo de gestão por OS adotado no MAR, que permite ao gestor buscar alternativas de financiamento de suas ações, diminuindo a dependência do equipamento dos repasses diretos do setor público. Em quase cinco anos de gestão, o Instituto Odeon conseguiu manter um bom equilíbrio nessa relação e ainda ampliar e fortalecer sua rede de parceiros. É um trabalho diário e incessante que tem trazido resultados importantes até aqui, mas que ainda precisa evoluir. Nesse sentido, discussões sobre *endowments* e ações que pensam a sustentabilidade do museu no longo prazo, incorporando os ciclos políticos quadrienais, estão na pauta do Instituto Odeon.

O modelo permitiu em 2016, por exemplo, que, diante da mudança no cenário de fornecimento de ônibus pela Secretaria de Educação para as escolas públicas do município realizarem visitas educativas ao MAR, o Instituto Odeon viabilizasse uma parceria com o Sistema Sesc/Fecomércio. Ou seja, diante de uma mudança inesperada, o Odeon firmou essa parceria, fornecendo ônibus aos professores e escolas e garantindo a agenda de visitas ao museu. Outro bom exemplo no âmbito da sustentabilidade possibilitado pelo modelo foi a articulação para captação de recursos para a nova área de reserva técnica do MAR. Mesmo não sendo uma necessidade planejada no início do contrato de gestão – pois não se tinha conhecimento de

como seria o ritmo de formação da coleção do MAR –, o Instituto conseguiu viabilizar via Lei Rouanet junto ao BNDES o projeto de ampliação da reserva e, ainda, garantindo recursos para as atividades de catalogação dos itens do acervo.

Em curto período de existência, o MAR já pertence ao imaginário do carioca e ocupa relevante posição, não só no projeto de revitalização da área portuária, mas como um dos principais equipamentos públicos na cena cultural do Rio de Janeiro. Esse êxito deve-se, sobretudo, à sua proposta inovadora, que integra de forma indissociável arte e educação, mas também ao seu modelo de OS implantado entre a prefeitura e o Odeon, que confere eficiência, autonomia, flexibilidade e qualidade na gestão do museu.

GLOSSÁRIO

Accountability: é a obrigação do ato de prestar contas ou, em sentido mais amplo, expressão que captura o sentido de responsabilidade daquele que toma decisões sobre recursos coletivos. A expressão está associada à garantia de que sejam divulgadas todas as informações pertinentes aos interessados, além das obrigatórias ou exigidas por lei, permitindo o escrutínio e a análise crítica da deliberação. O desejo de publicizar e a crença sobre o valor da medida devem prevalecer sobre a obrigação de informar, assim como o conteúdo deve prevalecer sobre a forma.

Compliance: significa agir em conformidade; agir de acordo com uma regra ou um conjunto de regras estabelecidas. Os programas de *compliance* das instituições normalmente estabelecem os critérios de conduta e integridade esperados, baseados em códigos de ética para atender controles internos e externos e evidenciar se atos praticados e procedimentos adotados são aderentes à regra estabelecida.

Contrato de gestão: documento que formaliza os direitos e deveres entre o Estado e uma organização social [OS], celebrado depois da realização de processo competitivo público. É nele que estão explicitadas as etapas do trabalho a serem implementadas, os indicadores e as metas anuais a serem alcançadas, o plano de atividades a ser realizado, bem como os valores necessários à sua execução, as regras de governança, as contrapartidas do poder público, entre as quais, os repasses financeiros. Esse documento delimita a autonomia da OS e deve incentivar a busca por maior eficiência na gestão.

Crowdfunding: é o mesmo que financiamento coletivo. Hoje é muito utilizado por artistas e projetos sociais de interesse coletivo. O dono do projeto lança suas ideias publicamente – normalmente em sites ou plataformas – na tentativa de convencer e engajar pessoas no seu projeto ou na sua causa. Os interessados contribuem com recursos financeiros em troca das mais diversas contrapartidas.

Desenvolvimento de público: termo que vem sendo bastante utilizado por gestores de equipamentos culturais para tratar do pensamento sistemático de seus públicos, tanto o que já foi alcançado quanto o que ainda se busca formar. Ativar o público, entender seus anseios e expectativas, atrair e engajar novos públicos.

Economia criativa: conceito que surgiu em meados dos anos 1990 a partir do

termo indústrias criativas. Pode ser definido como a transformação de ideias e criatividade em resultado econômico. São exemplos: arquitetura, design, artes, moda, cinema, audiovisual, literatura e artes cênicas, dentre outros. A economia criativa não é necessariamente economia sustentável ou solidária.

Economia da cultura: é o setor da economia onde as atividades desenvolvidas geram bens e serviços, e em cujo cerne se encontra a produção artística. A cultura é o fim e não o meio.

Endowment: fundo patrimonial permanente que consiste na criação de um “patrimônio perpétuo”, que gera um fluxo de recursos contínuo para a conservação, expansão e promoção de uma atividade, por meio da utilização dos rendimentos de um patrimônio criado com esse objetivo exclusivo. Ou seja, os bens doados ao fundo não podem ser exauridos – são um patrimônio intocável – e o gestor dos bens tem poder de decisão apenas sobre seus rendimentos. Muito comum nos Estados Unidos, foi criado para as mais diversas causas de interesse coletivo e permitiram às entidades filantrópicas e educacionais edificar uma base financeira sólida, capaz de sustentar ou complementar suas atividades com recursos gerados a partir de seu próprio patrimônio.

Governança: tem origem na palavra governo. Ato de governar, de administrar. O termo é utilizado em diversos contextos. Nas instituições e organizações se refere ao conjunto de normas e procedimentos que norteiam as decisões e as instâncias de poder que as deliberam. É o sistema pelo qual as instituições são dirigidas.

Indicador: é uma métrica que permite aferir se os objetivos estão sendo cumpridos. É uma dimensão qualitativa ou quantitativa da realidade que pode ser mensurada. Os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das instituições.

Meta: é a tradução numérica do objetivo. O valor que deve ser alcançado ao final de um determinado período. Deve ser específica, mensurável, alcançável, mas desafiadora, relevante, alinhada com a estratégia da organização e com um prazo bem definido para ser alcançada.

Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip): denominação criada pela Lei Federal 9.790/99 para qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e em funcionamento regular por 3 anos no mínimo e cuja finalidade seja, dentre outras previstas na lei: promoção da assistência social ou da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação ou da saúde; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável ou do voluntariado. Organizações sociais não podem qualificar como Oscip.

Organização social (OS): denominação criada pela Lei Federal n. 9.637/98, que qualifica como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que atendidos os requisitos previstos na referida lei. Por meio do contrato de gestão, é feita a delegação de certas atividades de utilidade pública, de responsabilidade [não exclusiva] do Estado, mas que poderiam ser, ao menos em tese, melhor executadas pelo setor privado. As instituições privadas recebem verbas do Estado para a consecução das finalidades de interesse público definidas em contrato de gestão e, em contrapartida, comprometem-se com um programa de metas e resultados.

Stakeholder: público estratégico ou pessoas interessadas. Termo muito utilizado em gestão de projetos para se referir às pessoas que legitimam as ações do projeto; são influenciadoras e podem ser impactadas positiva ou negativamente pelo projeto ou por seus resultados, assim como podem impactá-los.

Termo de parceria: é o instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como Oscip, indica direitos, responsabilidades e obrigações das partes para o fomento e a execução das atividades de interesse público. O termo de parceria indica que recursos públicos podem ser destinados a uma entidade, mas não à gestão do patrimônio público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO 1

DESAFIOS [ULTRA]PASSADOS E ATUAIS DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

ALCOFORADO, Flávio. *Contratualização e eficiência no setor público: organizações sociais*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago. Chile: CLAD, 2005. Disponível em: <<http://biblioteca.participa.br/jspui/handle/11451/1004>>. Acesso em: 18 set. 2016.

ALVIM, Thiago; BERNARDO, Renata; LARA, Ana Carolina; et al. *Controle e transparência no modelo de organizações sociais de saúde do estado de São Paulo*. In: CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VI., 2013, Brasília. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/050.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016. Museu de Arte do Rio [2016]. Relatório de gestão 2015. Rio de Janeiro: MAR.

MUSEU de Arte do Rio. *Relatório de gestão*: 2015. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.museudeartedorio.org.br/sites/default/files/web-12.04-rel_mar_2015.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GESTÃO, AVANÇOS E DESCONFORTOS APÓS UMA DÉCADA DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SÃO PAULO

BRASIL. *Lei Complementar nº 1.243*, de 30 de maio de 2014. Altera a Lei Complementar nº 846, de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2014/lei.complementar-1243-30.05.2014.html>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PORTAL DO GOVERNO. OSs qualificadas. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/organizacaoes-sociais-decultura/os-qualificadas/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SECRETARIA DA CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Boletim UM: 10 anos de parceria com OSs de Cultura. Nº 2/2016. São Paulo: Unidade de Monitoramento da SEC SP, março -dez. 2016. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2016/03/2016.03-Boletim-UM-n.-2-RY.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CAPÍTULO 2

INDICADORES COMO FERRAMENTA DE COMPROVAÇÃO DE RESULTADOS NA ÁREA DA CULTURA

BRASIL. *Lei Complementar n. 846*, de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/LEI-COMPLEMENTAR-ESTADUAL-N.-846-consolidada-at%C3%A9-2014-com-destaques.pdf>>. Acesso em: 07 out 2016.

_____. *Lei nº 12.323*, de 2 de dezembro 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97->

f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>. Acesso em: 03 out 2016.

_____. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 29 set 2016.

BUSSINESS Dictionary. *Accountability*. Disponível em: <<http://www.businessdictionary.com/definition/accountability.html>>. Acesso em: 28 out. 2016.

COELHO, José Teixeira. *A cultura e seu contrário*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2008.

COELHO, José Teixeira. *Com o cérebro na mão: no século que gosta de si mesmo*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2015. Disponível em: <<http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/02/COM-OC%C3%89REBRO-NA-M%C3%83O-TEIXEIRA.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

CONSELHO Federal de Contabilidade. Fórum Nacional de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Disponível em: <http://www.socialiris.org/fncasp/digital/index.php?option=com_kunena&func=view&catid=23&id=26&Itemid=146>. Acesso em: 19 set. 2016.

Eidelman, Jacqueline; Roustan, Mélanie; Goldstein, Bernardette. Lugar do Público: sobre o uso de estudos e pesquisas pelos Museus. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2014. Disponível em: <http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wpcontent/uploads/2014/09/Lugar_publico_FINAL.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

GRAZZIOLI, Airton. *Fundações privadas: das relações de poder à responsabilidade dos dirigentes*. São Paulo: Atlas, 2011.

GREFFE, Xavier. *A economia artisticamente criativa*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2015. Disponível em: <<http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/03/Economia-artisticamente-criativa.pdf>>. Acesso em: 16 out 2016.

JANUZZI, Paulo M. Monitoramento analítico como ferramenta para o aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 1, jan.-jun., 2011.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates et al. *Gestão social: mobilizações e conexões*. Coleção Enapegs, v. 6. São Paulo: LCTE, 2013.

LEIVA, João. *Cultura SP: hábitos culturais dos paulistas*. São Paulo: Tuva, 2014.

LINS, Cristina. Documento técnico contendo mapeamento e análises das pesquisas realizadas no âmbito da cultura no Brasil por entidades públicas e privadas, cujos componentes possuem interface com as políticas públicas nesse campo, consideradas relevantes para subsidiar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura e a elaboração da Conta Satélite da Cultura, 2016. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/Lins_2016-Documento-t%C3%A9cnico-contendo-mapeamento-e-an%C3%A1lise-das-pesquisas-realizadas-no-%C3%A2mbito-da-cultura-no-Brasil-Subs%C3%ADdios-para-o-monitoramento-do-PNC-e-elabora%C3%A7%C3%A3o-da-CSC.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto. *Governança em ação* – vol. 4. Brasília: Publix, 2013.

_____. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília: MinC; Instituto Via Pública, 2012. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/06/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>>. Acesso em: 13 out 2016.

_____. Metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília: MinC, dez 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf>. Acesso em: 24 out 2016.

NAVES, Rubens [coord.]. *Organizações Sociais: a construção do modelo*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

PANNUNZIO, Eduardo. Autonomia ou anomia da sociedade civil? Disponível em: <http://www.brasilpost.com.br/eduardo-pannunzio/autonomia-ou-anomia-da-sociedade-civil_b_5135624.html>. Acesso em: 22 set 2016.

PONTE, Elizabeth. *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não-estatal na área da cultura*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2012.

PORTAL do Estado de São Paulo. *Transparência cultural*. Disponível em: <<http://www.transparencia-cultura.sp.gov.br/>> Acesso em: 17 out 2016.

RAMOS, Claudinéli Moreira. Considerações sobre um novo modelo de gestão de museus. In: FABBRI, Angélica et al. *Documentação e conservação de acervos museológicos: diretrizes*. Brodósqui: Acam Portinari; São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, 2010.

SECRETARIA de Cultura do Estado de São Paulo. *Plano Estadual de Cultura de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.planoestadualdecultura.sp.gov.br/>> Acesso em: 22 out 2016.

SECRETARIA de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. *Orçamento por Resultados no Estado de São Paulo: experiências, desafios e perspectivas*. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo; Supervisão Consórcio NTConsult-PLAN. São Paulo: Cartola, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/orcamento/OpR.pdf>. Acesso em: 22 de out 2016.

SEM, Amartya. *Identidade e violência: a ilusão do destino*. São Paulo: Iluminuras; Itaú Cultural, 2015. Disponível em: <<http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wpcontent/uploads/2016/03/IDENTIDADE-E-VIOLENCIA-Final.pdf>>. Acesso em: 17 set 2016.

SISTEMA Nacional de Informações e Indicadores Culturais. *Glossário*. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br/vocabulario/>>. Acesso em: 24 out 2016.

UNESCO. *Convenção sobre a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais*, [2006]. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. Paris: Unesco, 2002. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 29 de set 2016.

ZAIA, Davi; Negro, Luciana Durant; Venâncio, Cristiano et al. O protagonismo do estado de São Paulo em gestão de organizações sociais: presente e futuro. In: MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto. *Governança em ação* - vol. 4. Brasília: Publix, 2013.

IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE CULTURA: UMA EXPERIÊNCIA PRÁTICA

BRASIL. *Decreto nº 3.678*, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Decreto nº 4.410*, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Decreto nº 5.687*, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/decreto/D5687.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. *Lei 12.846*, de 1º de Agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 06 out. 2016.

_____. *Lei Federal nº 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de compliance no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução do compliance anticorrupção em um país emergente. In: DEL DEBBIO, Alessandra, MAEDA, Bruno Carneiro, AYRES, Carlos Henrique da Silva [Coord.]. *Temas de anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Foreign Corrupt Practice Act [FCPA]*, 1977. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acesso em: 06 out. 2016.

FEBRABAN. *Função de Compliance*: versão de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/funcoescompliance.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2016.

INSTITUTO PENSARTE. Código de Conduta do Instituto Pensarte. Disponível em: <<http://www.pensarte.org.br/transparencia-institucional/conformidade/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. Regimento do Comitê de Conformidade do Instituto Pensarte. Disponível em: <<http://www.pensarte.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Regimento-do-Comit%C3%AA-de-Conformidade->

>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MANZI, Vanessa A. *Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas*. São Paulo: Saint Paul, 2008.

PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEL DEBBIO, Alessandra, MAEDA, Bruno Carneiro, AYRES, Carlos Henrique da Silva [Coord.]. *Temas de anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The Economics of Corruption*. In: Viewpoint of the World Bank, note n. 74, abr. 1996.

SHERMAN, Lawrence W. *Police Corruption: a Sociological Perspective*. New York: Anchor Books, 1974.

O DOMÍNIO PÚBLICO NA GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS: UMA ANÁLISE SOBRE MUSEUS

ASCENSÃO, José Oliveira. *Direito Civil: direitos de autor e direitos conexos*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

BARBOZA, Heloisa Helena. Reflexões sobre a autonomia negocial. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luis Edson [Coord.]. *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITTAR, Carlos Alberto. *Contornos atuais do direito de autor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, 2008.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Zouk, 2003.

BRANCO, Sergio. *O domínio público no direito autoral brasileiro: uma obra em domínio público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006.

FOUCAULT, Michel. O que é um autor? In: MOTTA, Manoel Barros da [Org.]. *Ditos e escritos III - Estética: literatura e pintura, música e cinema*. Tradução de Inês Autran Dourado Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

HUYSSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

JULIÃO, Letícia. Apontamentos sobre a história do museu. In: *Caderno de diretrizes museológicas*. 2. ed., Brasília: Ministério da Cultura/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/Departamento de Museus e Centros Culturais. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura/Superintendência de Museus, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Política nacional de museus*. NASCIMENTO JUNIOR, José; CHAGAS, Mário de Souza [Org.]. Brasília: MinC, 2007. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wpcontent/uploads/2010/01/politica_nacional_museus.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

SILVA, Vasco Pereira. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, Allan Rocha de. *A função social dos direitos autorais*. Campos: Editora da Faculdade de Direito de Campos, 2006.

SOUZA, Allan Rocha de. Direitos fundamentais, direitos autorais e a busca pelo equilíbrio. In: BARBOSA, Denis Borges; GRAU-KUNTZ, Karen [Org.]. *Ensaio sobre o direito imaterial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e direito civil na construção unitária do ordenamento. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações práticas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VASAK, Karel. *The international dimensions of human rights*. Paris: Unesco, 1982.

CAPÍTULO 3

A TRANSIÇÃO DA GESTÃO DA CULTURA NO BRASIL: A BUSCA DA VIA SUSTENTÁVEL

BARBOSA, Dennis. O comércio internacional, o desenvolvimento econômico e social e seus reflexos na ordem internacional da propriedade intelectual. In: CARVALHO, Patrícia Luciane de [Coord.]. *Propriedade Intelectual: estudos em homenagem à professora Maristela Basso*. Curitiba: Juruá, 2006. cap. 1, p.17-39.

BECKER, Ivani de Arruda. *Captção de recursos: planejamento, prática e resultados: um estudo em museus do Brasil*. São Paulo, 2003. 210f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.

BETTS, Susan Jenny. *Avaliação de retorno de investimentos em marketing cultural: um estudo exploratório com cinco empresas em São Paulo e no Rio de Janeiro*. São Paulo, 2003. 121p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *Lei Federal nº 9.790*, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *Lei nº 12.343*, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o

Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 5 jun. 2012.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Secretaria da Reforma do Estado. *Cadernos Mare da Reforma do Estado: organizações sociais*, v. 2. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CRUZ, Murilo. History of Industrial Property Strategies and Transfer of Technology Administrative System in Brazil: 1950-1997. In: *Revista de Administração do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial*. Ano 1, n. 2, 2003. p.57-63.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DOERING, Otto. The political economy of public goods: why economists should care. In: *American Agricultural Economics Association*, 89, n. 5, 2007. p.1125-1133.

ECKE, W. Public Goods: an Ideal Concept. In: *The Journal of Socio-Economics*, 28, n. 2, 1999. p.139-156.

EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2001.

EVANS, Peter. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: Edigheji, O. [Ed.]. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potential and Challenges*. HSRC Press: South Africa, 2010.

FGV Projetos. *A cultura na economia brasileira: perfil socioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2015.

FINGUERUT, Sílvia; GANGEMI, Pedro Paulo de T.; OSIAS, Claudio de Souza. A gestão de equipamentos culturais e as organizações sociais: o caso do estado do Rio de Janeiro. In: CALABRE, Lia; SIQUEIRA, Maurício; ZIMBRÃO, Adélia. Seminário Internacional Políticas Culturais, 5, Rio de Janeiro, 2014. **Anais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 7-9 maio 2014.

GOULART, Sueli; MENEZES, M. F. F.; GONÇALVES, J. C. S. Composição e características do campo organizacional dos museus e teatros da Região Metropolitana do Recife. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão [Org.]. *Organização, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional*. Recife: Edufepe, 2003. p.123-136.

HUET, Freddy; SAUSSIER, Stéphane. Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services: A Transaction Cost Analysis. *European Business Organization Law Review* 4, 2003. p. 403-428.

- IBGE [2006].
- IBGE [2009].
- IBGE [2012].
- MALKIN, J.; WILDAVSKY, A. Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should Be Abandoned. In: *Journal of Theoretical Politics*, 3, v. 4, 1991. p. 355-378.
- MARTIMORT, David; POUYET, Jerome. To Build or Not To Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships. *International Journal of Industrial Organization*, 2, v. 29, 2006. p.393-411.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. As metas do Plano Nacional de Cultura: apresentação de Ana de Holanda e Sergio Mamberti. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012. 216 p.
- ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47, v. 120, 1996. p.7-40. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 10 jul. 2016.
- IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*: pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros: esporte 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros: cultura 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- PONTE, Elizabeth. *Por uma Cultura Pública: organizações Sociais, OSCIPS e a Gestão Pública Não Estatal na Área da Cultura*. São Paulo: Itaú Cultural; Iluminuras, 2012.
- REIS, Ana Carla F. *Marketing cultural e financiamento da cultura*. São Paulo: Thomson, 2003.
- MINISTÉRIO da Cultura. SalicNet. Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>. Acesso em: 20 set. 2016.
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena; RIBEIRO COSTA, Vanda. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- SOUZA, Allan. *Políticas Culturais no Brasil*. Azougue: Rio de Janeiro, 2012.
- STIGLITZ, Joseph. Distinguished Lecture on Economics in Government: the Private Uses of Public Interests: incentives and Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 12, n. 2, 1998. p. 3-22.
- FINANCIAMENTO ÀS INSTITUIÇÕES CULTURAIS SOB A ÓTICA DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO: O BNDES NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO**
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas: São Paulo em Perspectiva. *Revista da Fundação Seade*, 15, n. 2, 2001.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura em números*: anuário de Estatísticas Culturais. Brasília, 2009.
- CARDOSO, Viviane Souza Valle, GOLDENSTEIN, Marcelo, MENDES, Eduardo da Fonseca; e GORGULHO, Luciane. *A preservação do patrimônio cultural como âncora do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.
- CURY, Isabelle. *Cartas patrimoniais*. Iphan: Rio de Janeiro, 2000.
- DEL RIO, Vicente. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos, 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br>>. Acesso em: 04 jul. 2011.
- GORGULHO, L.F.; Goldenstein, Marcelo; Alexandre, Patrícia Vieira Machado et al. A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável. *BNDES Setorial* 30. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 299-355.
- IPEA. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. *Coleções Cadernos de Políticas Culturais*, vol. 3. Brasília, 2007.
- IPHAN. *Manual do Programa PAC Cidades Históricas*. Disponível em: <<http://www.iphan.gov.br>>. Acesso em: 01 jun. 2011.
- LODI, Maria Cristina et al. *Projeto de revitalização da Praça Tiradentes e arredores*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/Praca_Tiradentes.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.
- MACHADO, Jurema; BRAGA, Sylvia. *Comunicação e cidades patrimônio mundial no Brasil*. Brasília: Unesco; Iphan, 2010.
- PORTA, Paula. *Economia da cultura: um setor estratégico para o país*, 2009. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2009.
- REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura*. Barueri: Escrituras, 2003.
- REIS, Ana Carla Fonseca; DEHEINZELIN, Lala. *Cadernos de economia criativa: economia criativa e desenvolvimento local*. Disponível em: <http://www.garimpodesoluções.com.br/downloads/ebook_br.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2011.
- UNESCO. *Documento conceptual de proyecto*. Disponível em: <<https://www.unesco.org>>. Acesso em: 4 jul. 2011.
- ZANCHETI, Sívio. *Os desafios para o financiamento da regeneração urbana na América Latina*. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2009.

CAPÍTULO 4

GESTÃO E PROGRAMAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CULTURAIS

BRITISH Museum. *Annual Report 2014-2015*. Londres, 2015.

HAGOORT, Giep. *Art Management*, Entrepreneurial Style. 3. ed. S.L.: Eburon Publishers, 2003.

J., LEIVA. *Marketing Cultural*: pesquisa de hábitos culturais, 2013.

JORDÃO, Gisele; ALLUCCI, Renata R. *Panorama setorial da cultura brasileira*. São Paulo: Allucci & Associados Comunicações, 2014.

MUSEUM of Modern Art. *Annual Report 2015*. Nova York, 2015.

ORGANIZAÇÃO Social da Biblioteca Pública do Estado do Rio de Janeiro. Edital de Convocação Pública para Gestão. Rio de Janeiro.

OSESP. *Relatório Anual 2014*. São Paulo, 2014.

THE GUARDIAN. *The British Museum celebrates 255 years with record visitor numbers*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/culture/2014/jan/14/british-museum-record-visitor-numbers>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2016.

TENDÊNCIAS, DESAFIOS E AGENDA DE DESENVOLVIMENTO DO MODELO DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM EQUIPAMENTOS CULTURAIS

ASSOCIAÇÃO Brasileira das Organizações Sociais de Cultura. *Pesquisa sobre a publicização da cultura no Distrito Federal, nos estados do Brasil e suas capitais*, 2015. Disponível em: <www.abraosc.org.br>. Acesso em: 17 set 2016.

BOLETIM UM n. 2. *10 anos de parceria com OSs de Cultura*. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/secretaria-da-cultura-dados-e-numeros/>>.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. *Organizações Sociais de Cultura*: recomendações para programas de publicização na área cultural. Abraosc; Ibegesp, 2015.

DRUMMOND, Aldemir. Criação de valor público. *Fundação Dom Cabral*. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=191>. Acesso em: 17 set. 2016.

GOLDSTEIN, Mauricio. *Novas organizações para uma nova economia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

INSTITUTO Brasileiro de Governança Corporativa. *Guia das melhores práticas para Organizações do Terceiro Setor*: associações e fundações. São Paulo: IBGC, 2016.

MINISTÉRIO da Administração Federal e Reforma do Estado. *Cadernos MARE da reforma do estado*, v. 2. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p.

MUSEU de Arte do Rio. *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wpcontent/uploads/2015/04/Planejamento_Estrategico.pdf>. Acesso em: 20 dez 2016.

PONTE, Elizabeth. *Por uma cultura pública*: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura. São Paulo: Itaú Cultural; Iluminuras, 2012.

RIES, Eric. *A startup enxuta*: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012.

STEIN, R. *Museums... so what?*, Code | Words: Technology and theory in the museum, 2014. Disponível em: <<https://medium.com/code-words-technology-and-theory-in-the-museum/museums-so-what>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

WEIL, Stephen E. *Making museums matter*. Universidade de Michigan: Smithsonian Institution Press. Novembro, 1997.

CAPÍTULO 5

MAR: HISTÓRICO E RESULTADOS

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração geral e pública*. 3. ed. Barueri: Manole, 2012.

MUSEU de Arte do Rio. *Planejamento Estratégico*. Disponível em: <http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wpcontent/uploads/2015/04/Planejamento_Estrategico.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MUSEU de Arte do Rio. *Relatório de Gestão 2013*. Disponível em: <http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wpcontent/uploads/2015/04/relatorio_mar_2013.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MUSEU de Arte do Rio. *Relatório de Gestão 2014*. Disponível em: <http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wpcontent/uploads/2015/04/RELATORIOMAR_Web.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MUSEU de Arte do Rio. *Relatório de Gestão 2015*. Disponível em: <<http://www.odeoncompanhiateatral.com.br/instituto/wpcontent/uploads/2015/04/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-MAR-2015.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

AUTORES

Allan Rocha de Souza

Professor doutor e pesquisador de direito privado no curso de direito na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro [UFRRJ/ITR] e de direitos autorais e políticas culturais no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento [PPED] da Universidade Federal do Rio de Janeiro [UFRJ]. Advogado de direitos autorais, propriedade intelectual e direito civil. Consultor jurídico de organismos nacionais e internacionais como Unesco, OMPI, Fiocruz, UNASUS. Membro da Comissão de Direitos Autorais da OAB/RJ.

Ana Carolina Lara

Mestre em direito público pela PUC/MG. Especialista em elaboração e gestão de projetos internacionais – ênfase no terceiro setor, e graduada em direito pela PUC Minas. Atuou como técnica na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais [Seplag], na área de parcerias com Oscips. Foi gerente de articulação governamental do CeMAIS, diretora de projetos especiais do Instituto Cultural Sérgio Magnani e coordenadora de contratos de gestão da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro. Atualmente, é diretora-executiva da organização social de cultura que gere o Museu de Arte do Rio – MAR.

Bruno Ramos Pereira

Coordenador do portal *PPP* Brasil. Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo [PUC-SP] e Mestre em direito constitucional pela Universidade de São Paulo [USP]. Foi coordenador da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público [SBDP, 2005], instituição em que atuou como pesquisador [2004-2006]. Também possui experiência como pesquisador do GVLaw, Programa de Educação Continuada e Especialização da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas [2006-2008]. Trabalhou como assessor de diretoria da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo [Sabesp], colaborando com as atividades da Superintendência Jurídica [2009-2010]. Foi sócio da sociedade de advogados Barbosa e Spalding Advogados e atuou como consultor em projetos de infraestrutura desenvolvidos no âmbito da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras [Fipecafi]. É sócio do Radar PPP.

Claudinéli Moreira Ramos

Historiadora e mestre em Filosofia da Educação pela USP e especialista em gestão do terceiro setor pelo Senac. De janeiro de 2008 a abril de 2013 foi coordenadora da Unidade de Museus da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, e desde

maio de 2013 coordena, na mesma pasta, a recém-criada Unidade de Monitoramento e Avaliação. Integra o quadro de docentes do CEDIC/PUC-SP, do MBA em Gestão de Museus da UCAM-RJ, e da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo [ESPGE]. Desde julho de 2015, é pesquisadora coordenadora, por parte da SEC-SP, do convênio de cooperação técnico-científica e cultural com o Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo [NUPPs/USP], para desenvolvimento do Observatório de Políticas Públicas de Cultura do Estado de São Paulo – LabCult.

Claudio Lins de Vasconcelos

Advogado, doutor em direito pela UERJ, mestre em direito pela Universidade de Notre Dame, assessorou o Instituto Pensarte na implantação do programa de *compliance* nos anos de 2014 e 2015.

Clodoaldo Medina Jr.

Diretor-executivo do Instituto Pensarte, OS de cultura, desde 2014. É doutor em artes cênicas pela Unicamp e mestre em administração cultural pela City University de Londres. Trabalha há mais de 30 anos na área cultural no Rio de Janeiro e em São Paulo, tendo sido também diretor-executivo de outra OS de cultura, o Centro Tom Jobim, de 2006 a 2008.

Eder Sá Alves Campos

Diretor-executivo na Central Brasileira de Comercialização [CBC]. Foi coordenador da unidade de indicadores, no Programa Estado para Resultados do Governo de Minas Gerais e gerente do projeto COPA 2014, também pelo governo de Minas Gerais, atuando na elaboração e implementação do modelo de PPP do Mineirão e da Concessão da Arena Independência. Bacharel em administração pública pela Escola de Governo / Fundação João Pinheiro, e bacharel em ciências econômicas [Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais]. Empresário, executivo e consultor, é autor de inúmeras publicações.

Erich Bernat Castilhos

Advogado, mestre em direito pela USP, assessor jurídico do Instituto Pensarte e integrante do Comitê de Compliance, foi membro da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção São Paulo, é membro da Comissão de Mídia e Entretenimento do Instituto dos Advogados do Brasil [IASP], e professor de direito.

Ingrid Melo

Gerente de planejamento e projetos do Instituto Odeon no Museu de Arte do Rio – MAR. Formada em administração de empresas [Faculdade Santa Maria] e com MBA em gerenciamento de projetos [FGV]. Possui certificação PMP [PMI] em gerenciamento de projetos. Realizou gestão de inúmeros projetos culturais atuando na gestão financeira, gerenciamento e prestação de contas; inscrição e acompanhamento de projetos em Leis de Incentivo Federal, Estadual e Municipal, bem como editais públicos e privados.

Luciane Gorgulho

Chefe do Departamento de Economia da Cultura do BNDES, criado pelo banco em 2006 para desenvolver instrumentos financeiros para setores ligados à cultura, especialmente audiovisual, editorial e *games* [Programa BNDES Procult]. É responsável também pelo programa de apoio ao patrimônio cultural brasileiro, assim como pelo desenvolvimento de novos modelos de sustentabilidade financeira das instituições culturais brasileiras. Economista, com mestrado pela UFRJ, ingressou no BNDES por concurso em 1992, tendo atuado também na FINEP na implementação de iniciativas para capitalização de empresas nascentes e emergentes de base tecnológica por meio de venture capital.

Pedro Paulo de Toledo Gangemi

Gerente de projetos do Sistema Fecomércio-RJ, nas áreas social, cultural e de esporte. Atuou como coordenador de projetos da FGV, desenvolvendo projetos em políticas públicas, gestão cultural e modernização organizacional para instituições públicas e privadas. É doutorando do programa em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento [PPED-IE] da Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas [Ebape-FGV].

Rafael Neumayr

Advogado, especialista em direito do entretenimento, com ênfase em propriedade intelectual, tema que foi tratado em sua dissertação de mestrado em direito empresarial, pela Milton Campos/MG, onde também cursou a graduação em direito. É sócio do escritório Drummond & Neumayr Advocacia, especializado em direito do entretenimento e terceiro setor. É presidente da Comissão de Direito do Audiovisual, da Moda e da Arte da OAB/MG, membro da Comissão de Propriedade Intelectual da OAB/MG e membro da Câmara da Indústria do Audiovisual de Minas Gerais/

FIEMG. Além de professor em cursos de pós-graduação, é coordenador e coautor do livro “Direito e Cultura: Aspectos Jurídicos da Gestão e Produção Cultural”. Suas áreas de atuação são direito do entretenimento, direitos autorais, direito marcário, concorrência desleal, direito do audiovisual, direito da moda e direito das artes. Rafael também é formado em teatro pela UFMG.

Silvia Finguerut

Arquiteta, formada em 1979 na Universidade Mackenzie, de São Paulo, especialista em estudo e restauro de monumentos pela Universidade de Roma [1982-1986]. É coordenadora de projetos de cultura e urbanismo da FGV Projetos. Integra o Conselho de Tombamento do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac/SEC-RJ) e é vice-presidente do conselho do Centro Cultural Yves Alves em Tiradentes [MG]. Coordenou o edital Arte e Patrimônio de 2007 e 2010 [IPHAN/Paço Imperial], as obras de revitalização da Casa Daros, no Rio de Janeiro, entre 2008 e 2009, e foi gerente geral de patrimônio e meio ambiente da Fundação Roberto Marinho de 1997 a 2006.

Tiago Cacique de Moraes

Mestre em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas São Paulo e bacharel em administração pública pela mesma instituição. Foi diretor de administração e finanças do Instituto Cultural Filarmônica, entidade que administra a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais. Também foi coordenador de projetos do Instituto de Governança Social [IGS] e responsável pelo desenvolvimento e gerenciamento de projetos voltados para o fortalecimento de organizações do terceiro setor [Oscip e OS] e conselhos de políticas públicas. Tem experiência como consultor na área de estruturação organizacional de governos municipais e estaduais tendo atuado também em organizações sociais de cultura do Estado de São Paulo em sua fase de estruturação.

Vitor de Azevedo Almeida Junior

Advogado, doutorando e mestre em direito civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro [UERJ]. Professor assistente de direito civil da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor dos cursos de Pós-Graduação do CEPED-UERJ, PUC-Rio e EMERJ.



EDIÇÃO

Instituto Odeon

ORGANIZAÇÃO

Carlos Gradim

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Ingrid Melo

Iran Pordeus

Erich Castilhos

Pedro Paulo Gangemi

EDIÇÃO DE CONTEÚDOS**E PRODUÇÃO EDITORIAL**

Hannah Drummond

Marília Palmeira

TEXTOS

Allan Rocha de Souza

Ana Carolina Lara

Bruno Pereira

Carlos Gradim

Claudinéli Moreira Ramos

Claudio Lins de Vasconcelos

Clodoaldo Medina

Eder Campos

Erich Castilhos

Ingrid Melo

Luciane Gorgulho

Pedro Paulo Gangemi

Rafael Neumayr

Sílvia Finguerut

Tiago Cacique

Vitor de Azevedo A. Junior

PROJETO GRÁFICO

Manifesto Design

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Cíça Corrêa

Kiel Pimenta

MUSEU DE ARTE DO RIO – MAR / INSTITUTO ODEON**CONSELHO DO INSTITUTO ODEON**

Eder Sá Alves Campos

Edmundo de Novaes Gomes

Bruno Ramos Pereira

Emília Andrade Paiva

Iran Almeida Pordeus

Monica Bernardi

DIRETOR-PRESIDENTE

Carlos Gradim

DIRETOR CULTURAL

Evandro Salles

DIRETORA-EXECUTIVA

Ana Carolina Lara

DIRETOR DE OPERAÇÕES E FINANÇAS

Tiago Cacique

GERENTE DE COMUNICAÇÃO

Hannah Drummond

GERENTE DE CONTEÚDO

Clarissa Diniz

GERENTE DE EDUCAÇÃO

Janaina Melo

GERENTE DE OPERAÇÕES

Roberta Kfuri

GERENTE DE PLANEJAMENTO**E PROJETOS**

Ingrid Melo

GERENTE DE PRODUÇÃO

Daniel Bruch

EQUIPE DE COMUNICAÇÃO

Clara Biondi*

Ingrid Boiteux

Marcello Talone

Mariana Marques

Marília Palmeira

EQUIPE DE CONTEÚDO

Angélica Padovani

Julia Baker

Mariana Morais*

EQUIPE DE MUSEOLOGIA E MONTAGEM

COORDENADORA DE MUSEOLOGIA

E MONTAGEM

Andréa Maria Zabrieszsch A. dos Santos

Ariane da Silva

Ana Carolina Vigorito

Bianca Mandarinó

Gisele Leme*

Juliana Pecly*

Marcos Meireles

Mayra Brauer

Noan Moreira

Renato Dias

Shari Almeida

EQUIPES**ASSESSORES DA DIRETORIA**

Gabriela Carneiro

Letícia Nunes

Tania Berman

EQUIPE ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

COORDENADORA

ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

Thais Boaventura

Aline Dias

Claudio Torres

Daniel Braga

Diego de Deus

Felipe Penzin

Fernanda Malta

Jaqueline Fonseca

Keith Soares

Lucas Nunes*

Mariana Barbosa

Vanda Batista

Vania Cristina Lima de Mello

Yara Pereira**

EQUIPE DE EDUCAÇÃO

COORDENADORA PEDAGÓGICA

Gleyce Kelly Heitor

André Vargas
Amanda Freitas
Antônio Amador
Bruna Camargos
Camila Pedro*
Crislane Rocha
Daniel Bruno
Daniel Santiso
Diego Xavier
Douglas Ponso
Eliã Almeida*
Ellen Costa*
Fernanda Moura*
Gabrielle Martins*
Geancarlos Barbosa
Georges Marques
Guilherme Dias*
Gustavo Oliveira*
Ismael Gonçalves
Jade da Silva*
Jandir Júnior
Janine Magalhães

Leonardo Siqueira
Lucas Assumpção*
Luisa Abreu
Manoela Lacerda*
Maria Clara Boing
Mariana Vilanova
Matheus Thomaz Gama**
Max Morais
Natália Nichols
Pâmela Nunes
Pedro Ricardo
Priscilla Gabrielle
Rodrigo Batista
Sabrina Gonçalves
Thyago Corrêa
Wallace Ramos
Wesley Ribeiro*

EQUIPE DE OPERAÇÕES

Alverindo Borges
Caroline Silva
Cassio Pereira
Danielle Batista
Fábio Queiroz dos Santos
Jô Nascimento
Jorge Júnior
José Degliexporte
Josecleiton dos Santos
Lívia Pontes
Marcus Gonçalves
Jorge das Neves
Mateus do Nascimento
Nilton da Conceição
Patricia Dias Ferreira
Regina Barbosa
Renato Alexandre
Rose Augusto
Rosinaldo José de Oliveira
Sandra Magalhães
Saulo Santos
Wagner Henrique Miranda dos Anjos**
Wellerson da Silva

EQUIPE DE PLANEJAMENTO

E PROJETOS

Ana Karolina Andrade*
Cleide Machado da Rocha
Deborah Balthazar Leite
Thiago de Azevedo Mendes

EQUIPE DE PRODUÇÃO

Ana Terra
Gabriel Moreno
Keith Soares
Márcia Rego
Polyana Albergaria-Wolters
Ricardo Ferreira**
Stella Paiva

159
Instituto Odeon
O terceiro setor na gestão da cultura - A perspectiva a partir do Museu de Arte do Rio/ [organização]: Carlos Gradim. - Rio de Janeiro : /Instituto Odeon, 2017.

215p. ; 22 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-68880-06-7

1. Administração cultural - Rio de Janeiro. 2. Gestão cultural - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil 4. Organização Social 5. Arte e Cultura I. Gradim, Carlos. II. Instituto Odeon

* Estagiário

** Aprendiz

CDD 306.4

CDU 351 [815.3]: 7

Este livro foi composto em Athiti, Tinos, Open Sans e Playfair Display e impresso pela gráfica Rona, sobre papel pólen 80 g/m² [miolo] e cartão supremo 250 g/m² [capa], para o Instituto Odeon, entidade gestora do Museu de Arte do Rio - MAR.

Rio de Janeiro, 2017.



MUSEU DE ARTE DO RIO



PREFEITURA DO RIO
Secretaria Municipal
de Cultura



CONCEPÇÃO
E REALIZAÇÃO

MANTENEDOR

GRUPO **GLOBO**

PARCEIRO INSTITUCIONAL
ESCOLA DO OLHAR



APOIO



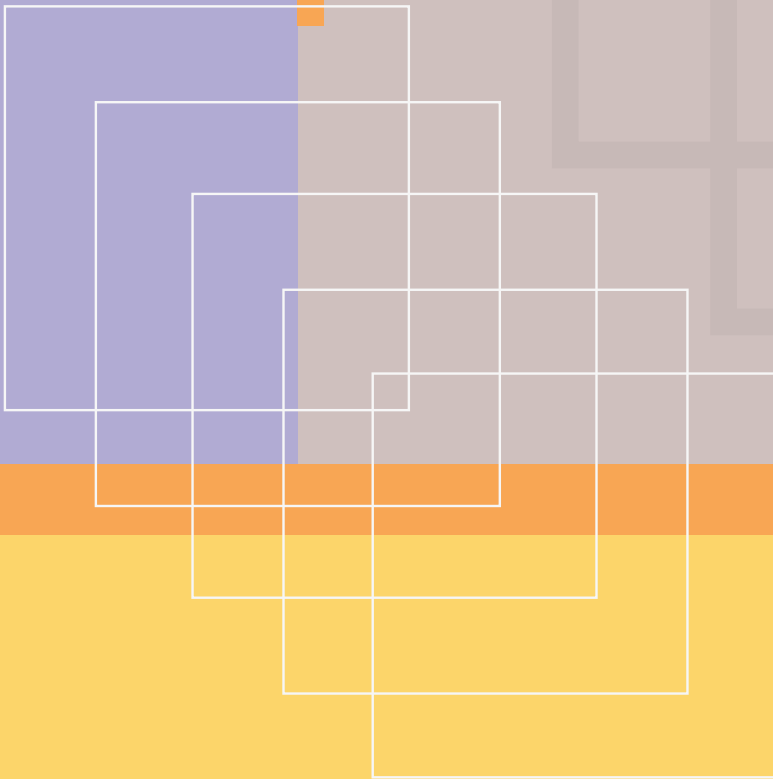
GESTÃO



REALIZAÇÃO

Ministério da
Cultura





ODEON
INSTITUTO