

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Leonardo Camargo Oliveira dos Santos

A reforma do estado, as organizações sociais e a cidade: uma análise sobre a gestão do
Theatro Municipal de São Paulo

Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

São Paulo

2024

Leonardo Camargo Oliveira dos Santos

A reforma do estado, as organizações sociais e a cidade: uma análise sobre a gestão do
Theatro Municipal de São Paulo

Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação da Prof^a Dra Terra Friederich Budini.

São Paulo

2024

Leonardo Camargo Oliveira dos Santos

A reforma do estado, as organizações sociais e a cidade: um estudo sobre a gestão do
Theatro Municipal de São Paulo

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, sob a orientação da Profª Dra Terra Friederich Budini.

BANCA EXAMINADORA

Profª Dra. Terra Friederich Budini
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profª Dr. Tomaz Oliveira Paoiello
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Profª Dra. Natasha Borali
Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)

São Paulo, ____ de _____ de 2024.

RESUMO

O movimento global de reformas do Estado redefine o modelo de prestação dos serviços públicos, reduzindo seu envolvimento direto na oferta destes e incentivando a participação de entidades privadas. No Brasil, essas transformações se intensificaram a partir da década de 90 e têm impacto na formulação e execução das políticas públicas em todas as esferas governamentais. Temos, assim, a chamada nova administração pública, com a participação cada vez mais crescente de entidades do terceiro setor. Tais políticas tiveram impactos na gestão do Theatro Municipal de São Paulo. Há, portanto, forte conexão entre serviços públicos, o terceiro setor na figura das organizações sociais e a área da cultura, revelando como esses elementos interagem de maneira interdependente. Nesse contexto, a gestão do Theatro Municipal de São Paulo ilustra os desafios e oportunidades que surgem da interseção entre a esfera pública e o terceiro setor, além de permear novos desafios no que tange à regulação e ao controle social.

Palavras-chave: Reforma do estado, Theatro Municipal de São Paulo, Internacionalização de Políticas, Organizações Sociais, Controle Social.

ABSTRACT

The global movement of state reforms redefines the model of public service delivery by reducing direct government involvement in their provision and encouraging the participation of private entities. In Brazil, these transformations have intensified since the 1990s, impacting the formulation and execution of public policies across all levels of government. This process has led to what is known as the new public administration, characterized by the increasing participation of third-sector entities. These policies have significantly impacted the management of the Theatro Municipal de São Paulo. There is, therefore, a strong connection between public services, the third sector in the form of social organizations, and the cultural field, revealing how these elements interact in an interdependent manner. In this context, the management of the Theatro Municipal de São Paulo illustrates the challenges and opportunities that arise from the intersection between the public sphere and the third sector, as well as presenting new challenges regarding regulation and social control.

Keywords: State reform, Theatro Municipal de São Paulo, Policy Internationalization, Social Organizations, Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Noite de inauguração do Theatro Municipal	37
Figura 2 – Projeto da Praça das Artes	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CG	Contrato de Gestão
CTMSP	Complexo Theatro Municipal de São Paulo
EDASP	Escola de Dança de São Paulo
EMMSP	Escola de Municipal Música de São Paulo
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTMSP	Fundação Theatro Municipal de São Paulo
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
ONG	Organizações Não-Governamentais
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSEP	Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO E A FIGURA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA PERSPECTIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	12
2.1	A redefinição do papel do estado: tendências e impactos globais nas políticas públicas.....	12
2.2	Do patrimonialismo ao gerencialismo: algumas experiências internacionais.....	15
2.3	Entre o neoliberalismo do Consenso de Washington e a visão social-democrata do bem-estar social.....	20
2.4	O terceiro setor na perspectiva dos serviços públicos não-estatais.....	24
2.5	Entre o público e o privado e a publicização.....	26
2.6	A implementação do modelo de gestão pelo terceiro setor.....	28
3	O THEATRO MUNICIPAL NO CONTEXTO HISTÓRICO DA CIDADE, GESTÃO, NOVAS REALIDADES E CONTROLE	34
3.1	Contexto histórico para a configuração da identidade cultural da cidade.....	34
3.2	Aspectos históricos dos contornos de gestão na administração do Theatro.....	38
3.3	O novo modelo de gestão surgido a partir da reforma do estado.....	41
3.4	A operacionalização do Complexo Theatro Munipal pelo terceiro setor.....	45
3.5	Os desafios do modelo de gestão pelo terceiro setor.....	47
3.6	Aspectos gerais do acompanhamento e da regulação das parcerias.....	49
3.7	Uma visão sobre um equipamento irmão: breves disposições sobre a Fundação OSESP e considerações sobre o controle das parcerias.....	52
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo explorar, a partir do principal equipamento cultural e artístico da capital paulista, o Theatro Municipal de São Paulo, os impactos decorrentes das políticas e inovações implementadas a partir da reforma do Estado nos anos 90 e a atuação de entidades não estatais na prestação de serviços públicos. O primeiro capítulo inicia-se com uma análise do contexto da reforma do Estado e das políticas públicas, além de apresentar os principais conceitos dos tipos de administração e da chamada “nova administração pública”, incluindo a ótica brasileira e movimentos internacionais. Além disso, trazemos para discussão os aspectos mais expressivos das políticas neoliberais e das políticas social-democratas que implementaram as reformas estruturais no Brasil.

No segundo capítulo, abordamos os aspectos jurídicos e práticos da participação do terceiro setor, na figura das organizações sociais – entidades sem fins lucrativos, e sua influência na nova administração pública. Discutiremos como essa participação tem influenciado a gestão de políticas culturais, e as discussões sobre o papel dessas entidades na implementação e manutenção de iniciativas culturais e artísticas, uma vez que a literatura converge no sentido de não considerar esse movimento de outorga de gestão como privatização, mas como publicização, conforme discutiremos adiante.

No terceiro capítulo exploramos os pontos relevantes do contexto histórico do Theatro Municipal e dos movimentos políticos que permearam sua concepção, construção e gestão ao longo de seus 112 anos de existência. Analisamos seu atual papel como um eixo cultural importante para a cidade de São Paulo, além das controvérsias de gestão envolvendo o setor público e privado decorrentes das políticas implementadas com base na nova administração pública.

No quarto capítulo, examinaremos as recentes mudanças que envolvem a criação da Fundação Theatro Municipal de São Paulo e a nova configuração técnica do Theatro Municipal que passa a ser denominado “Complexo Theatro Municipal de São Paulo” e a figura das Organizações Sociais nesse contexto. Analisaremos o funcionamento da Fundação e como se dá o movimento, muitas vezes conflituoso, entre o setor público e a gestão privada.

No quinto capítulo, discutiremos a importância do controle social sobre as entidades públicas e privadas que atuam com recursos públicos. Exploraremos como a transparência, a regulação e o monitoramento das parcerias influenciam na melhoria do serviço público para os cidadãos e colaboram com a lisura dos processos.

A metodologia utilizada neste trabalho foi a revisão bibliográfica, para discutir as implicações do novo modelo de gestão do Theatro Municipal, tendo em vista o contexto de reforma do Estado e difusão internacional dos princípios da chamada “nova administração pública”. É necessário frisar que a justificativa para essa abordagem encontra fundamento no fato de que a política cultural abrange atividades governamentais que regulam, protegem, incentivam e financeiramente apoiam setores criativos, como artes plásticas, música, dança, teatro, literatura e outros. Tal concepção de política cultural foi promovida pela UNESCO na década de 1960 e envolve a implementação de desenvolvimentos, classificações legais, regulamentações, legislação e instituições, como museus e bibliotecas, para promover e facilitar a diversidade cultural e a expressão criativa em várias formas de arte. A política cultural pode ser aplicada em nível de estado-nação, subnacional, regional ou municipal (PAPAZOGLU, 2019).

Vários instrumentos legais, sob a perspectiva dos direitos humanos, reconhecem a conexão entre cultura e inclusão social, atribuindo aos direitos culturais um papel importante no conjunto dos direitos fundamentais de indivíduos e comunidades. Os instrumentos legais têm alcance global, tanto em níveis internacionais quanto nacionais. Os direitos culturais têm uma natureza abrangente, visto que percorrem diversos aspectos da atividade humana e estão intrinsecamente ligados a outros direitos, como os direitos econômicos, civis e políticos. Entre os direitos culturais mais relevantes que evidenciam essa relação, destacam-se o direito ao acesso à cultura e o direito à igualdade de participação na vida cultural (FELIZARDO, 2012). Cumpre-se frisar que o setor cultural desempenha um importante papel na estrutura econômica e política das sociedades, nesse sentido, se levanta diversas questões sobre a sua valorização e integração nas políticas sociais e de desenvolvimento criativo. Assim, podemos destacar a preservação e promoção da cultura local, juntamente com a criação de espaços de intercâmbio cultural onde diversas culturas se encontram e se enriquecem. (BESTEIRO, 2022).

Os direitos culturais são multifacetados e estão ligados a outros direitos que garantem a capacidade de ser um cidadão, com acesso pleno e participação efetiva na sociedade. Além de promover a expressão individual e coletiva, os direitos culturais também estão ligados à identidade, diversidade e preservação do patrimônio cultural de uma sociedade. Nesse contexto, a literatura aponta para um crescente interesse internacional na conexão entre as artes e a inclusão social (FELIZARDO, 2012). Refletindo a compreensão cada vez maior de que a cultura desempenha influência na promoção de uma espécie de “coesão social”, ela auxilia no combate à exclusão e na promoção da igualdade de oportunidades. Através da

participação em atividades culturais e artísticas, as pessoas podem desenvolver habilidades, fortalecer laços e encontrar meios de expressão que ultrapassam barreiras sociais e econômicas. Na perspectiva dos direitos culturais e do papel do Theatro Municipal de São Paulo, no contexto local, a participação do setor privado, representado pelas Organizações Sociais, emergiu como uma consequência do reconhecimento crescente do espaço público não estatal durante a crise do Estado. Nesse período, a disputa entre o Estado e o setor privado se intensificou, levando muitos a acreditar que a privatização era a única solução para a preservação da propriedade estatal (BRESSER-PEREIRA; KEVIN, 2006). No entanto, a corrente reformista no Brasil introduziu o conceito de “publicização” de espaços e equipamentos públicos, onde a gestão é transferida para o setor privado, mas o financiamento continua a ser estatal. Esse modelo busca aproveitar aspectos da gestão privada enquanto mantém os valores e objetivos do serviço público.

Esse movimento de concessão reflete dois aspectos principais. Por um lado, ele pode promover a democratização e aumentar a participação da sociedade civil nos serviços públicos. Por outro lado, apresenta desafios, especialmente se o Estado utiliza esses mecanismos para se afastar de seu papel como provedor. A literatura aponta que, nesses casos, tal mudança pode agravar as desigualdades socioeconômicas e, no caso da cultura, não atender plenamente aos direitos culturais. Assim, reduzir o papel estatal na mitigação dessas assimetrias e transferir responsabilidades para o setor privado não deve ser visto como uma solução para o retraimento do papel do estado (SANTÍN, 2021).

Ao longo deste trabalho, destacaremos a importância de uma análise crítica da operacionalização da nova gestão pública, observando tanto os avanços quanto os desafios enfrentados. O Theatro Municipal de São Paulo ajusta-se como um estudo de caso para entender como as mudanças nas políticas públicas e nas novas formas de gestão, influenciam não apenas o funcionamento interno das instituições culturais, mas também seu impacto social mais amplo. A interação entre o setor público e as organizações sociais no campo da cultura ilustra a complexidade de manter a integridade dos serviços públicos enquanto se busca e inovação por meio da colaboração com o setor privado. Tal movimento exige uma abordagem cuidadosa que equilibre a preservação do interesse público com a necessidade de adaptação às novas formas de pensar a administração pública. Ao final, esperamos proporcionar uma compreensão mais abrangente dos mecanismos e dinâmicas que sustentam essa operacionalização.

2 O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO E A FIGURA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA PERSPECTIVA DA DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1 A redefinição do papel do estado: tendências e impactos globais nas políticas públicas

Na década de 1980, diversos países implementaram reformas administrativas e do Estado, com dois objetivos: reduzir o déficit público e controlar o crescimento do setor estatal. As mudanças visaram tanto a dimensão institucional quanto a ideológica. Institucionalmente, os reformistas buscaram alterar a estrutura e funcionamento do setor público na tentativa de aumentar sua autonomia, eficiência e controle social. Ideologicamente, houve uma transição do modelo de "burocracia weberiana" para uma "burocracia gerencialista", introduzindo práticas de mercado na administração pública (CARVALHO, 1997).

Ao promover a descentralização, Bresser Pereira (2009, p. 50) apresenta que a reforma da gestão pública no Brasil visava melhorar a qualidade das decisões tomadas pelo governo. Para o autor, era necessário mais responsabilidade, clareza e controle social. A descentralização do poder, a contratação de organizações públicas não estatais, a terceirização de atividades de apoio e a revisão dos padrões de contratação e remuneração dos funcionários públicos foram algumas das diretrizes. Assim, o autor apresenta que a intenção da reforma visava melhorar a eficiência, a eficácia e a democracia da administração do Estado, na intenção de garantir o adequado serviço aos cidadãos.

Sunkel (2001, p. 190) indica pressupostos que sustentam o paradigma reformista: inicialmente, os mecanismos de repetição e melhoria, também conhecidos como processos de aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, o autor enfatiza que os mecanismos funcionam de forma mais eficaz em países sem grandes perturbações ou influências externas. Isso indica que o estado pode continuar desenvolvendo e melhorando suas políticas e rotinas dentro de um ambiente estável. Em segundo lugar, a capacidade financeira do Estado que está diretamente ligada à sua capacidade reguladora. A capacidade de impor e fazer cumprir regras e políticas é um fator diretamente relacionado a essa capacidade. A ideia aqui é que, mesmo que não seja distribuída pelo mercado, a produção em massa de bens e serviços garante segurança e bem-estar social. Portanto, um estado com recursos suficientes pode administrar e fornecer serviços vitais à população, garantindo estabilidade e segurança social.

Os dois pressupostos anteriores são sustentados por um pressuposto mais amplo, ou metapressuposto: a distinção entre mudança social normal (reformismo) e mudança social

anormal (revolução). A revolução é vista como uma mudança radical e disruptiva, enquanto o reformismo é uma mudança gradual e contínua. O autor afirma que as grandes revoluções modernas usaram o reformismo para ter sucesso e se consolidar, sugerindo que as revoluções também precisam de processos reformistas para ter sucesso e durar. Na sequência o autor indica que desde a década de 1980, o paradigma reformista está em constante crise e que a globalização e o Consenso de Washington alteraram a forma como as nações negociam e resolvem seus conflitos, e que esses movimentos endossam a crise, uma vez que a globalização aumentou a dependência entre as nações e diminuiu a capacidade dos Estados de serem autossuficientes. O Consenso de Washington apoiou políticas neoliberais que reduziram a influência do Estado na economia. O autor conclui que a capacidade financeira e reguladora do Estado foi enfraquecida por essas mudanças, o que aumentou os riscos e tornou mais difícil administrar em nível nacional e ainda indica que para garantir a segurança e o bem-estar social, os Estados ficam com menos capacidade de controlar e financiar serviços.

Para Bresser-Pereira (2006, p.24) a reforma do estado significa reduzir suas responsabilidades como produtor de bens e serviços e atuar na sua capacidade de agir como entidade regulatória. No entanto, também envolve aumentar sua responsabilidade em apoiar as indústrias locais no mercado global e financiar ações relacionadas a direitos humanos básicos e externalidades. Esse arcabouço envolveria fatores políticos, econômicos e administrativos, com o objetivo de aumentar a capacidade do governo de implementar políticas. As reformas começaram com o objetivo de restaurar a estabilidade financeira e a independência do Estado, usando medidas como ajuste fiscal e privatização, que começaram timidamente na década de 1980. Assim, uma reforma administrativa também seria necessária para alinhar o serviço público com as exigências do capitalismo moderno, permitindo aos governos corrigir falhas de mercado sem causar maiores problemas de ordem econômica e política. Na década de 1990, esse tipo de método ganhou impulso no Brasil.

Em um contexto de mudanças drásticas na ordem mundial, os reformistas apontam que existem duas questões principais que envolvem o objetivo de reformar o Estado, internamente, enfrentar a crise econômica e garantir a consolidação da democracia. Segundo essa visão é necessário lidar com os limites impostos pela globalização e pelo domínio das redes financeiras internacionais, daí a necessidade agir de acordo com a nova dinâmica das disputas internacionais. Devido à combinação desses elementos, é difícil chegar a um consenso sobre quais reformas são consideradas prioritárias. Isso complica a definição do conteúdo e do alcance de cada reforma tanto conceitualmente quanto em termos práticos. Em

termos internacionais, é importante lembrar que as circunstâncias e características de cada nação mediam a influência de fatores externos. Assim, a globalização não elimina a pressão dos interesses internos de cada nação e das tendências globais (DINIZ, 1998).

Na sequência, Bresser-Pereira (2006, p.23) apresenta que as deficiências do Estado eram sempre mais prejudiciais do que as do mercado. O autor indica que a intervenção estatal possui limitações, e que a importância das políticas públicas no capitalismo contemporâneo é tão crucial que a ideia de uma coordenação do mercado para substituí-las parecia inviável. Além disso, a crise dos anos 1980, que apenas os países do Leste e Sudeste asiático conseguiram superar, estava diretamente ligada ao Estado: crises fiscais, intervenção estatal e burocracia estatal.

A eficácia do estado não se limita apenas à eficácia da estrutura governamental; também deve considerar a legitimidade dos objetivos do governo e a sustentabilidade política das decisões tomadas. Para melhorar a governabilidade democrática, é necessário melhorar a capacidade técnica da burocracia e aumentar a responsabilidade do Estado em relação às aspirações coletivas e às necessidades de todas as partes da sociedade (BENTO, 2003). Nesse sentido, um governo deve ter a legitimidade dos objetivos para que funcione bem, significando que os objetivos do governo devem ser vistos como legítimos pela população e que os objetivos e políticas devem atender às necessidades, desejos e valores da sociedade. Além disso, deve considerar a sustentabilidade política das decisões tomadas pelo governo - as decisões tomadas pelo governo devem ter base política. Quer dizer que diferentes grupos dentro da sociedade devem concordar com políticas que duram para evitar desestabilização da governança.

Assim, para elevar a governabilidade em uma democracia, o governo precisaria melhorar a capacidade técnica da burocracia/estrutura administrativa do governo, e como resultado ter processos eficientes para implementar políticas e serviços públicos, bem como corpo de funcionários/servidores bem treinados. Além disso, aumentar a responsabilidade do estado indica que o governo deve ser responsável e atento às aspirações e necessidades de todos os setores da sociedade. Levando-nos a refletir que a gestão pública deve ser não apenas eficaz, mas também justa.

Bresser-Pereira (2009, p. 252) categoriza a estrutura de gestão da reforma do estado. O autor define três categorias: o núcleo estratégico, as agências de serviços não exclusivos e a produção para o mercado. Nessa perspectiva, o núcleo estratégico abrangeria o Congresso

Nacional, a Presidência da República, a cúpula dos ministérios e os tribunais superiores, sendo estas as entidades formuladoras de políticas públicas e orientadoras do processo de sua implementação. Em segundo lugar, estão as agências, que englobam funções como policiamento, regulamentação, fiscalização, fomento social e científico, e seguridade social, entre outras. O autor denomina esses dois elementos como atividades exclusivas do Estado. Por outro lado, os serviços não exclusivos são aqueles cuja prestação pode ser designada a entidades privadas, incluindo organizações sociais responsáveis pela administração de escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus, além da área cultural. O último núcleo, denominado produção para o mercado, é considerado pelo autor como necessitando de privatização. Isso inclui tudo o que produz bens ou serviços que não se enquadram nas categorias anteriores, como manufatura, mineração entre outros setores.

As mudanças representaram uma transformação na abordagem do governo em relação à prestação de serviços públicos e à gestão de ativos estatais. Buscaram envolver o setor privado de forma mais direta na entrega de serviços e na administração de seus ativos, a ideia central do modelo visa promover eficiência, atrair investimentos e estimular o desenvolvimento econômico. Todavia, essas políticas trouxeram consigo desafios relacionados à regulação e transparência conforme veremos mais adiante. É importante destacar que essas transformações tiveram um impacto profundo na dinâmica do país e continuaram a evoluir ao longo dos anos, moldando o cenário econômico e político brasileiro.

2.2 Do patrimonialismo ao gerencialismo: algumas experiências internacionais

Neste ponto, é necessário fazermos uma breve revisão das fases administrativas que compõem o aparato da chamada “nova administração pública” antes de avançarmos no tema da reforma. Essas etapas fornecerão a base para as discussões mais adiante. Portanto, para nos situar nos processos administrativos, destacamos, as fases da administração patrimonialista, burocrática e gerencial. Tal contextualização é importante porque aplicações da reforma que serão discutidas nos próximos capítulos demonstrarão como essas correntes estão profundamente conectadas com a administração do Theatro Municipal de São Paulo.

Antes do surgimento do capitalismo, da democracia e da concepção de estado tal como temos hoje, os governos de sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas experimentaram o fenômeno conhecido como "patrimonialismo", em que a distinção entre os bens públicos e privados não existiam. Nesse sistema, os agentes não eram capazes de distinguir entre interesses privados e públicos. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, essa

distinção tornou-se mais evidente. A burocracia pública e a democracia emergiram como instituições para proteger os interesses públicos contra uma espécie de “captura” do Estado para propósitos alheios à sua finalidade. Ao mesmo tempo em que a democracia servia como um instrumento político para proteger os direitos civis, sociais e públicos, a burocracia tinha o objetivo de combater o nepotismo e a corrupção e estabelecer um serviço público profissional e administrativamente lógico conforme apontado por Bresser-Pereira (2006, p.26). O autor indica que no século XIX, o governo patrimonialista foi substituído pela administração burocrática. No entanto, a estratégia burocrática convencional tornou-se insuficiente à medida que o papel do Estado se expandia na sociedade e na economia no século XX. Diante das novas demandas do governo, como a fornecimento de serviços públicos essenciais e o financiamento de iniciativas sociais, o controle hierárquico e formalista dos procedimentos tornou-se ineficaz, levando à necessidade de uma nova forma de administração pública, que fosse inspirada nos avanços do setor privado, mas focada no bem-estar público.

As reformas gerenciais abordam o estabelecimento e a consolidação de novas estruturas institucionais que se baseiam na descentralização, responsabilidade, inclusão social e eficiência fiscal, levando a uma reflexão sobre as limitações dos métodos burocráticos tradicionais de gestão pública. As novas burocracias gerenciais dependem da tensão entre a burocracia e a democracia. Quase todas as experiências de reforma criticaram a burocracia tradicional e sugeriram um novo modelo baseado em instituições participativas, focando na descentralização e na expansão dos controles e da distribuição de poder. O governo federal do Brasil implementou uma reforma administrativa em 1995 com o objetivo de criar um novo modelo institucional para a administração pública, promovendo modelos de regulação e gestão mais adaptáveis (REZENDE, 2009).

Para Bresser-Pereira (2006, p. 31), a administração pública gerencial é frequentemente associada ao neoliberalismo, pois seus métodos de gestão são utilizados em conjunto com programas de ajuste estrutural destinados a combater a crise fiscal do Estado. Ou seja, os governos recorrem a um conjunto de políticas, como as implementadas na década de 1990 no Brasil, que incluíam a tomada de empréstimos no FMI (Fundo Monetário Internacional) e uma série de compromissos indicados pelo Fundo para privatizar, desregulamentar e abrir o mercado. Existem exemplos dessa associação na Grã-Bretanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão e EUA. O objetivo da reforma administrativa na América Latina, incluindo o Brasil, é substituir a administração pública burocrática por uma gerencial. Essa mudança geralmente provoca reações intensas entre os funcionários públicos e é associada ao

neoliberalismo. O autor defende essa distinção para situar o que, em sua visão, é puramente neoliberal em contraponto com sua corrente social-democrata.

O foco da Nova Administração Pública não é apenas a introdução de novos princípios gerenciais e a reforma do sistema burocrático; conforme nos aponta Bento (2003, p. 12) o autor também examina os papéis do governo e como eles se relacionam com o mercado e a sociedade civil. A democratização e transparência das políticas públicas aumentam a eficiência governamental e administrativa, e o sucesso dessas políticas depende do apoio político. Assim, o princípio de reforma administrativa está cada vez mais próximo da reforma do Estado como um todo, para o autor “a nova administração pública” é um conjunto variado de conceitos e aplicações, e não uma teoria. Seu marco conceitual combina opiniões acadêmicas divergentes com experiências administrativas de reformas em nações da OCDE e América Latina, cujos idealizadores defendem seu sucesso. As reformas variam de acordo com a história administrativa, cultural e política de cada nação. Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido estão entre os líderes do movimento.

A administração pública gerencial envolve, como vimos, uma mudança na estratégia de gerência, mas essa nova estratégia deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. À ideia geral é descentralizar, delegar autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, o autor enfatiza a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo e que a mudança de paradigma levou ao seguimento de padrões rígidos e à criação da administração pública gerencial. Assim, os métodos de combate à apropriação do bem público pelo setor privado, como a busca de renda, são necessários. Os métodos mais eficazes de administrar o Estado e combater a privatização oculta (ou forçada) incluem descentralização, distribuição de autoridade e responsabilidade aos gestores públicos e controle de desempenho baseado em indicadores. A administração pública gerencial é centrada no cidadão, ao contrário da administração burocrática que é autorreferente e focada em suas próprias necessidades. Historicamente, a burocracia moderna nasceu no século XIX para afirmar o poder do Estado sobre poderes feudais. Ela manteve um foco em afirmar o poder do Estado, apesar de sua evolução para distinguir entre patrimônio público e privado. O serviço público moderno deve se concentrar no serviço ao cidadão.

Com a ascensão dos governos de Margaret Thatcher em 1979 e Ronald Reagan em 1980, o enfoque gerencial ganhou destaque na administração pública na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, conforme apresentam Bresser-Pereira e Spink (2006, p.09), o gerencialismo foi rapidamente adotado no serviço público desses países levando a uma reforma administrativa profunda. E como no geral as políticas adotadas no Norte tendem a ser aplicadas no sul global, não foi diferente na América Latina e Brasil, a tendência de difusão da reforma do serviço público era torna-lo mais flexível, descentralizado, eficiente.

Um exemplo de mudança é a reforma da gestão pública da Nova Zelândia, iniciada durante o governo trabalhista em 1984, tornou-se mais radical sob uma administração conservadora após 1990. O primeiro objetivo era aumentar a eficiência e a eficácia do setor público. A diminuição do tamanho do Estado foi um adicional com a chegada dos conservadores. A adoção generalizada de contratos de serviço, parcerias público-privadas e terceirização, bem como a separação dos papéis políticos e gerenciais, também formaram o arcabouço de mudanças. Isso foi feito para aumentar a responsabilidade dos cidadãos e a competição entre as agências. As empresas estatais tiveram que estabelecer metas para uma supervisão mais rígida do Parlamento, enquanto altos executivos foram contratados por prazos fixos e recebiam remuneração com base no desempenho. A ideologia dessa reforma é ultraliberal, influenciada pela teoria da escolha racional. No entanto, houve moderação quando o Partido Trabalhista voltou ao poder em 1999, reduzindo os excessos ultraliberais (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Podemos destacar que, até os anos 1970, a economia neozelandesa gozava de um período de crescimento e estabilidade, impulsionado principalmente pela exportação de matérias-primas, especialmente produtos agrícolas, e pela captação de crédito para financiar os gastos governamentais. Esse modelo permitiu à Nova Zelândia manter uma economia relativamente próspera. No entanto, com a crise econômica global que se intensificou nas décadas de 1970 e 1980, as condições favoráveis começaram a desaparecer. O declínio da demanda internacional por matérias-primas, somado à instabilidade econômica mundial, resultou nos primeiros déficits comerciais do país, um aumento expressivo da inflação e o crescimento da taxa de desemprego (CARVALHO, 1997).

Carvalho (1997, p.24) indica que o sistema fiscal da Nova Zelândia foi simplificado. A alíquota mais alta do imposto de renda para pessoas físicas é agora de 33%, semelhante à alíquota do imposto de renda para pessoas jurídicas. Seria inverídico afirmar que as reformas na Nova Zelândia não foram dolorosas. Devido às mudanças estruturais, o padrão de vida da

população caiu e muitos trabalhadores perderam seus empregos, o autor ainda apresenta que apesar do lucro e da produtividade crescentes alcançados anteriormente, o governo do Partido Nacional eleito em 1990 privatizou várias empresas. O medo de que as reformas não fossem viáveis a longo prazo levou à privatização. Esse medo se baseava na ideia de que os governos podem tomar medidas rápidas, priorizando objetivos comerciais e adotando orçamentos rigorosos durante uma crise. No entanto, a prioridade empresarial geralmente passa para interesses corporativos, especialmente em empresas consideradas estratégicas do ponto de vista eleitoral, após uma crise ou diante de interesses políticos.

Na Austrália a reforma da gestão pública tem muitas facetas e é influenciada pelo sistema federativo do país e pela alternância dos partidos políticos que exercem o poder. Ela começou a priorizar princípios como eficiência, mérito e igualdade de oportunidades quando foi fundada nos anos 1980. A primeira, sob o governo trabalhista de Hawke, buscou uma administração mais flexível, no sentido de desburocratização. A segunda, marcada pela crise fiscal e pela globalização, chamou a atenção para técnicas de gerenciamento e aquisição de serviços. Apesar das diferenças políticas, as reformas no Reino Unido e na Austrália foram programas semelhantes, impulsionadas pela determinação dos líderes de mudar a administração pública. A abordagem colaborativa do governo australiano ajudou os servidores públicos a trabalhar em prol de um ideal maior. As tendências globais na gestão pública foram refletidas pelo controle parlamentar e orçamentário (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O liberalismo econômico foi a base filosófica desse movimento, enfatizando a preferência pelo setor privado, o papel limitado do Estado, a confiança na concorrência dos mercados livres e o desejo dos consumidores de satisfazer as necessidades e desejos das pessoas. Os principais objetivos eram o rápido crescimento econômico, o aumento da autonomia pessoal e o estabelecimento de um sistema de bem-estar mais justo (CARVALHO, 1997).

Nos Estados Unidos o governo Carter começou a reforma federal em 1978, focando na meritocracia e na avaliação de desempenho (para os servidores). No entanto, sob Reagan, houve uma mudança para diminuir o tamanho do Estado, embora a implementação fosse difícil. Clinton criou o *National Performance Review* em 1993 com o objetivo de aumentar a eficiência e reduzir os custos, com ênfase na privatização parcial de serviços públicos. Uma burocracia consolidada o desafiou, apesar de seu sucesso. O objetivo era reinventar o Estado para torná-lo mais eficaz e mais centrado nos cidadãos. Por outro lado, Gingrich do Partido Republicano, (na qualidade de presidente da Câmara dos Representantes) liderou o projeto

Contract with America, que pretendia diminuir o Estado de maneira substancial, mas encontrou oposição. A orientação geral da reforma da gestão pública nos Estados Unidos persistiu após as eleições de 2000, independentemente do partido no poder (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Nos anos 1980, a Suécia reformou sua gestão pública com cautela, mantendo valores tradicionais e uma preocupação humanitária, em contraste com reformas mais radicais em outros países. A ideia de eficiência foi combinada com a descentralização e a implementação de métodos para avaliar o desempenho. A reforma foi impulsionada pela crise fiscal do Estado de bem-estar social, que enfatizou a importância de uma administração orientada para resultados. Como resultado, nos anos 90, a produtividade do setor público aumentou consideravelmente. No entanto, há problemas, como a falta de metas de desempenho precisas e o fato de os ministros não usarem os dados de desempenho de forma eficaz. Embora auditorias tenham sido feitas para acompanhar o progresso, ainda há uma lacuna no entendimento das consequências das reformas em todo o mundo (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Bresser-Pereira (2006, p.09) indica que a nova abordagem gerencial na administração pública reconhece que os Estados democráticos modernos vão além de garantir propriedade e contratos, formulando e implementando políticas públicas estratégicas em áreas como social, científica e tecnológica. Para isso, é necessário adotar práticas gerenciais modernas, diferenciando "gerenciar" de "controlar" e "fazer acontecer" de "evitar que aconteça". O autor defende que embora tal perspectiva tenha origem na administração empresarial privada, é aplicável às organizações públicas, exigindo novas competências, estratégias administrativas e instituições no contexto de um mundo globalizado.

2.3 Entre o neoliberalismo do Consenso de Washington e a visão social-democrata do bem-estar social

Neste ponto, as duas principais correntes que moldaram as reformas do Estado devem ser observadas. A primeira corrente social-democrata concentra-se no ajuste fiscal e na manutenção do Estado de bem-estar social, concentrando-se na distribuição de recursos e na disponibilidade de serviços públicos essenciais. O Consenso de Washington e seus princípios, que enfatizam privatizações, desregulamentação e a redução da influência do Estado na economia, influenciam fortemente a segunda corrente de pensamento, neoliberal. As correntes têm perspectivas diferentes sobre a intervenção estatal e a gestão econômica. Para garantir

uma rede de segurança para os cidadãos, a corrente social-democrata procura unir a responsabilidade fiscal com a proteção social. Por outro lado, os neoliberais enfatizam a eficiência de mercado e a redução dos gastos públicos, fomentando a noção de um Estado mínimo. A seguir, discutiremos os contrapontos dessas influências para que possamos refletir sobre seus efeitos na estrutura política, econômica e social dos países, com ênfase no Brasil.

Bresser-Pereira e Spink (2006, p.12) indicam que as reformas neoliberais reduziram a presença do Estado na economia, enquanto a proposta social-democrata visava fortalecer a capacidade financeira e administrativa do Estado para implementar suas decisões. A intervenção estatal continua inalterada em áreas como saúde, educação, cultura e desenvolvimento tecnológico, além de apoiar a competitividade internacional das economias nacionais. Para ao autor a globalização aumentou a competição entre países, tornando a administração pública burocrática inadequada e promovendo a adoção da abordagem gerencial, como vimos essa abordagem se caracteriza pela descentralização, controle de resultados, competição administrada e controle social direto. A nova abordagem distingue atividades exclusivas do Estado, serviços sociais e científicos competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado, propondo a criação de "agências executivas" e "organizações sociais" para desempenhar essas funções com autonomia sob contratos de gestão. As atividades exclusivas, incluindo formulação de políticas e fiscalização, devem ser realizadas por agências executivas, enquanto serviços sociais e científicos devem ser transformados em organizações sem fins lucrativos. Empresas que produzem bens e serviços para o mercado continuarão a ser privatizadas.

Assim, o movimento global de reformas do estado capitalista, abrange diversas concepções e abordagens, e se concentra na redefinição do papel do Estado. Especificamente no âmbito social, essa redefinição se manifesta principalmente na redução de seu papel como provedor direto de serviços para assumir o papel de incentivador de entidades e outros agentes sociais que desempenhem essas atividades, conforme destacado por Carneiro Junior (2002, p.17). No contexto geral brasileiro é importante mencionar duas facetas do movimento reformista, de um lado influenciado pela corrente neoliberal e outro a partir da visão social-democrata que produziram resultados mistos nas mais variadas esferas governamentais.

O neoliberalismo surgiu como uma resposta à crise fiscal do Estado e foi associado a cortes de gastos e à redução do papel estatal. Os social-democratas adotaram o ajuste fiscal como uma condição necessária para um possível sucesso na implementação das políticas. Isso, combinado com a percepção de que a administração pública gerencial poderia ser mais

eficiente que a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a implementar mudanças administrativas. Os dois principais objetivos dessas reformas eram a redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência por meio de uma abordagem gerencial a médio prazo (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Existem várias teorias sobre como o estado de bem-estar desempenha seu papel nas nações desenvolvidas da América do Norte e da Europa Ocidental. Essas teorias são geralmente vistas como uma resposta à incapacidade do mercado de equilibrar oferta e demanda. Eles também os veem como uma maneira de controlar as organizações de capitalistas e trabalhadores e promover a mercantilização da força de trabalho dentro dos padrões industriais. Além disso, o Estado de Bem-estar também assume parte dos custos de reprodução da força de trabalho e administra os riscos associados às relações de trabalho. Fatores como o nível de industrialização, a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo determinam a configuração de um estado de bem-estar (MEDEIROS, 2001 p.5)

Um conjunto de serviços e benefícios sociais universais fornecidos pelo Estado para garantir uma certa estabilidade social enquanto as forças de mercado avançam, é conhecido como estado de bem-estar ou *welfare state* conforme veremos a diante. Esse movimento envolve o fornecimento de segurança aos indivíduos, permitindo-lhes manter um padrão de vida mínimo de enfrentamento dos desafios da estrutura de produção capitalista avançada que por vezes exclui e segrega (GOMES p.203 2006). O *Welfare State* ou estado de bem-estar é usado para fins de política macroeconômica e regulação política. Ao tornar-se comum a negociação coletiva entre capitalistas e trabalhadores, os interesses dos trabalhadores organizados passam a ocupar um lugar importante na agenda política nacional, com base na noção de que a criação de estados de bem-estar no ocidente reflete principalmente o desejo de maior igualdade e segurança (financeira/orçamentária) nas economias capitalistas, (MEDEIROS, 2001 p.5)

No Consenso de Washington observou-se uma crescente influência da política norte-americana e dos conceitos neoliberais na esfera pública dos países latino-americanos, estimulando a implementação de políticas de privatização, concessões e outorgas do Estado para o setor privado. Esse movimento ganha força no Brasil sob o mandato de Collor e é comumente associado as gestões Fernando Henrique Cardoso. Fato é que partir desse ponto, testemunhamos uma série de transferências de ativos públicos para atores privados. Ao final

do ano de 1989, autoridades do governo dos Estados Unidos e representantes de importantes instituições financeiras internacionais, como o FMI, Banco Mundial e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), se reuniram em Washington D.C. para discutir e avaliar as reformas econômicas nos países da América Latina. O encontro, organizado pelo *Institute for International Economics* e intitulado "Ajuste na América Latina: Quanto Já Aconteceu?", contou também com a participação de renomados economistas latino-americanos, que compartilharam as experiências de seus respectivos países. Foi a partir das conclusões desse encontro que surgiu informalmente a denominação "Consenso de Washington" (BATISTA, 1994).

O Consenso de Washington abrangeu dez áreas de avaliação, incluindo disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual. As propostas do Consenso visavam principalmente dois objetivos: redução drástica do papel do Estado e abertura máxima para importações, entrada de capital estrangeiro e a supremacia do mercado livre nas relações econômicas, tanto internas quanto externas (BATISTA, 1994). Segundo Robinson (2008, p.19) a reestruturação neoliberal a partir do Consenso de Washington envolveu duas fases. A primeira fase, conhecida como "estabilização", que consistiu em implementar medidas fiscais, monetárias, cambiais e correlatas destinadas a alcançar a estabilidade macroeconômica no país ajustado. Incluindo a eliminação de subsídios para alimentação, transporte e serviços públicos, a redução do emprego no setor público e medidas de austeridade social, como cortes nos serviços de saúde e educação. A segunda fase, chamada de "ajustamento estrutural", envolveu três principais componentes: (1) liberalização do comércio e das finanças para abrir a economia ao mercado global; (2) desregulamentação para diminuir a intervenção do Estado nas decisões econômicas e nas relações entre capital e trabalho; e (3) privatização de setores anteriormente públicos que poderiam dificultar a acumulação de capital se os interesses públicos fossem sobrepujados pelo lucro privado.

O neoliberalismo, ao alinhar os ambientes econômicos nacionais com o ambiente econômico global integrado, desempenhou um papel como facilitador do capitalismo global. Com sua implementação, as engrenagens do sistema foram mantidas em sincronia, permitindo que o capitalismo global eliminasse as estruturas não mercantis que anteriormente limitavam ou ofereciam alguma proteção contra a acumulação de capital. Nesse sentido, foi alcançado por meio da desregulamentação, que abriu novas áreas para a exploração de recursos, e da

privatização, que transformou setores públicos em fontes de lucro, incluindo cuidados de saúde, educação, segurança e sistemas prisionais (ROBINSON, 2008).

A delegação, concessão e prestação de serviços públicos não estatais representam uma realidade que abrange uma ampla gama de setores governamentais, áreas como infraestrutura, saneamento, transporte, saúde, educação, cultura e muitos outros. Essas práticas refletem uma tendência global na gestão pública, buscando parcerias e contratos com organizações da sociedade civil e empresas privadas para fornecer serviços à população. Sob a perspectiva do movimento global de transferência de responsabilidades do setor público para o setor privado, podemos descrever esse fenômeno como uma força de tendência continuada, uma vez que essas políticas trazem consigo um novo modo de operar do Estado capitalista cada vez menos centralizador e inclinado ao ideal de eficiência privada. A partir desse ponto, uma série de experiências e iniciativas foram tomando forma, incluindo e se arraigando nas estruturas da prestação de serviços públicos.

Em ambos os lados, verificamos interseções de políticas em determinados momentos. O objetivo aqui não é avaliar os fatores dominantes que influenciaram a implementação das reformas no Brasil. O fato é que tanto as correntes social-democratas quanto as neoliberais promovem mudanças fiscais, privatizações e transferências de ativos para empresas privadas. Além disso, há elementos de venda de ativos em ambas as correntes, embora com diferentes graus de intensidade. Para os social-democratas, isso pode ser uma transferência mais moderada ou uma estratégia de publicização, como veremos a diante.

2.4 O terceiro setor na perspectiva dos serviços públicos não-estatais

As raízes do terceiro setor surgiu como uma alternativa ao capitalismo nas nações centrais, especialmente na Europa. Suas raízes ideológicas vão desde o socialismo em várias formas até o cristianismo social e o liberalismo. O objetivo do movimento era desenvolver novas maneiras de organizar a produção e o consumo, às vezes, desafiava diretamente os fundamentos da economia política burguesa em desenvolvimento, e outras vezes tentava simplesmente reduzir os custos humanos causados pela Revolução Industrial, operando de forma contracíclica e compensatória. O principal objetivo desse movimento era evitar que as pessoas fossem isoladas do Estado e da organização capitalista da produção e da sociedade. A ideia de autonomia associativa foi endossada para organizar e unir outros princípios normativos do movimento, como ajuda mútua, cooperação, solidariedade, confiança e educação, para encontrar maneiras alternativas de produzir, consumir e viver (DUPAS, 2001).

O terceiro setor contemporâneo, é uma entidade que se posiciona entre o mercado e o Estado e surge como resposta à crise do Estado social e ao modelo burocrático de administração pública. As ONGs (organizações não governamentais) se tornaram conhecidas em todo o mundo na década de 1980 por sua função de mediar entre a política e a sociedade civil. As ONGs não tinham uma personalidade jurídica definida no início, mas muitas se formaram como fundações ou associações para apoiar movimentos sociais. A eficácia e os resultados são priorizados no terceiro setor em vez da rigidez do sistema jurídico-administrativo do direito público. Essas organizações operam de maneira mais próxima à iniciativa privada, embora devam seguir as diretrizes da Constituição Federal. Os tribunais de contas e o Ministério Público controlam as entidades do terceiro setor por meio de controle social e finalístico. Esses controles avaliam como as verbas públicas são gastas e como as entidades públicas não-governamentais fornecem serviços (SANTÍN, 2021).

No contexto do capitalismo moderno, Bresser-Pereira (2009, p.240) apresenta que além da propriedade privada e estatal, existem duas outras formas pertinentes de propriedade: a propriedade pública não estatal e a propriedade corporativa. Para identifica-las, o autor propõe uma distinção com base nos objetivos das organizações: interesse público, interesse corporativo ou interesse privado. Assim, a propriedade pública, privada e corporativa são os três tipos existentes. As organizações são consideradas públicas quando buscam o interesse público, privadas quando servem a interesses pessoais e corporativas quando representam os interesses de grupos, como sindicatos. Daí a importância de distinguir as organizações públicas do aparato estatal: organizações públicas não-estatais, que também trabalham para o bem comum, e organizações de controle social, que defendem interesses políticos, mas não são estatais.

Nesse contexto, Sachs (2001, p.205) indica que os objetivos públicos, sociais ou coletivos não são exclusivos do governo. Cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não governamentais, voluntárias e comunitárias são alguns exemplos dessas organizações. As nomenclaturas para o terceiro setor variam de país para país, refletindo a história, as tradições, as culturas e o contexto político. A França usa o termo "economia social", enquanto os países anglo-saxônicos usam "setor voluntário" e "organizações não lucrativas". Nos países em desenvolvimento, as organizações não-governamentais são mais comuns. Dessa forma temos uma distinção entre serviços exclusivos do aparelho do estado ou estratégicos e os serviços não exclusivos, que são aqueles oferecidos pelo Estado, mas também podem ser fornecidos pelo setor privado e por organizações públicas

não governamentais. Isso porque não envolvem o exercício do poder coercitivo do Estado. Abrangendo serviços educacionais, de saúde, culturais e de pesquisa (BRESSER-PEREIRA; KEVIN, 2006).

2.5 Entre o público e o privado e a publicização

Na discussão sobre “quem é o dono”, no sentido de relacionar a posse ou propriedade de estado Bresser-Pereira e Kevin (2009, p. 253) defendem que a propriedade deve ser pública, mas não necessariamente estatal, nos serviços não exclusivos do estado. Isso se deve ao fato de que tais serviços não requerem o uso direto do poder do estado. O financiamento do governo é justificado pela propriedade pública. A propriedade, embora seja pública, requer controle compartilhado entre o mercado e o estado. Mas o controle social direto, exercido por conselhos de administração representativos da sociedade, deve complementar o controle estatal. Enquanto isso, a cobrança pelos serviços prestados garante o controle de mercado. Assim, para administrar esses serviços, que garantem sua legitimidade e incentivam a participação da sociedade, estabelece-se uma parceria entre o Estado e a sociedade civil.

No que se refere à prestação de serviços públicos através de organizações privadas, existe um termo técnico que descreve essa transição do Estado para a gestão privada através de organizações sociais sem fins lucrativos: a "publicização". O processo de publicização abrange uma variedade de setores, incluindo saúde, educação, cultura e outros serviços públicos. Seu principal objetivo é estabelecer parcerias entre o Estado e organizações privadas, permitindo que estas desempenhem um papel ativo na gestão e operação de serviços públicos, frequentemente por meio de contratos de gestão. A publicização é vista como uma abordagem que busca combinar a capacidade do setor público de estabelecer políticas e regulamentações com a eficiência e a inovação do setor privado na entrega de serviços. No entanto, esse processo também gera desafios em termos de supervisão, transparência e garantia de que o interesse público seja preservado, conforme visualizaremos ao longo das próximas seções.

O conceito de publicização, conforme afirma Costin (2005, p.110) se difere da privatização nos seguintes aspectos: A publicização, não envolve aspectos como preço, lucro ou aquisição de ativos por parte de entidades privadas, dessa forma, o que é transferido à sociedade é a gestão de um serviço ou entidade pública, sendo delegada a uma organização não-governamental por meio da qualificação e da celebração de um contrato de gestão que estabelece os termos da parceria. Esse contrato define metas relacionadas aos serviços a serem

prestados pela organização, bem como os valores que o poder público deve repassar em contrapartida.

A “publicização” é um processo diferente da privatização para transformar serviços não exclusivos do Estado em propriedade pública, não estatal, e declará-los organizações sociais. Essas entidades continuarão sendo públicas, mas terão status jurídico privado, o que lhes dá mais autonomia administrativa e financeira. Tal movimento inclui a criação de fundações públicas de direito privado por indivíduos e a eliminação das entidades atuais. Isso evita que as organizações sociais sejam vistas como entidades estatais e, portanto, sujeitas às limitações impostas pela administração pública. O processo de cessão de uso permitirá que os ativos das entidades extintas sejam transferidos para as novas entidades. Os funcionários serão encaminhados para a nova organização. O orçamento será global e os funcionários serão contratados de acordo com as leis trabalhistas. As compras serão realizadas de acordo com os princípios de licitação pública, mas sob regras específicas. Os órgãos internos e o Tribunal de Contas supervisionarão os contratos de gestão para controlar os recursos do governo (BRESSER-PEREIRA; KEVIN, 2006).

Segundo Bresser-Pereira e Kevin (2006, p.35) os serviços não exclusivos podem ser mantidos pelo Estado, privatizados ou financiados por entidades não estatais. Em linhas gerais burocratas e estatistas apoiam a primeira opção, neoliberais radicais apoiam a segunda e social-democratas apoiam a terceira. A administração pública gerencial está englobada na terceira opção em que o Estado regula e financia serviços não exclusivos. Isso ocorre frequentemente por meio de subsídios diretos a organizações públicas não estatais ou aos cidadãos, como vouchers. Em suma, as duas principais instituições que são usadas para implementar esses modelos são as "agências autônomas" para atividades exclusivas e "organizações sociais" para atividades não exclusivas. As organizações sociais recebem financiamento do estado e operam no setor público não estatal sob contratos de gestão.

Ao contrário do aparelho estatal, as organizações do terceiro setor fazem parte do setor privado. Como resultado, eles não têm responsabilidades nem usufruem dos privilégios oferecidos pelas instituições públicas. Por exemplo, eles não precisam realizar licitações ou realizar concursos públicos para contratar funcionários. Também não têm benefícios, como imunidade tributária recíproca, prazos processuais específicos ou acesso direto a recursos públicos. Eles não se transformam em entidades estatais e não se submetem a todas as normas aplicáveis aos órgãos públicos, mesmo quando fazem parcerias para fornecer serviços de interesse público (SUNDFELD; SOUZA, 2011).

A título de exemplificação dessas aplicações, são as universidades nos Estados Unidos são classificadas como uma organização pública não estatal. Embora possam ser consideradas "privadas" ou "controladas pelo Estado", elas não buscam lucro e não contratam funcionários públicos. Elas têm mais poder estatal do que privado porque são financiadas ou subsidiadas parcialmente pelo Estado. Essas universidades funcionam de forma independente e são controladas por juntas com participação minoritária do estado e membros da sociedade civil. No Reino Unido, hospitais e universidades agora são "organizações quase não governamentais" e historicamente estavam sob controle do estado. Em vez de serem privatizadas, essas instituições passaram a ser controladas pelo público em vez do estado. Dessa forma, os serviços não exclusivos podem ser mantidos pelo Estado, privatizados ou financiados por entidades não estatais (BRESSER-PEREIRA; KEVIN, 2006).

2.6 A implementação do modelo de gestão pelo terceiro setor

As Organizações Sociais (OS) surgiram no Brasil como parte do esforço para reformar o Estado com o objetivo de melhorar a eficiência da administração pública. As organizações sem fins lucrativos são reguladas pela Lei 9.637/1998, são entidades privadas escolhidas pelo governo para prestar serviços públicos por delegação governamental. Por outro lado, a Lei 9.790/99 regulamentam as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Elas estabelecem parcerias com o estado por meio de termos de cooperação, definindo metas e objetivos e recebendo financiamento do governo. Estas são organizações privadas sem fins lucrativos fundadas por indivíduos e operam em áreas de interesse público. A principal diferença entre OS e OSCIPs e mais tarde (OSC – Organizações da Sociedade Civil modificada pela Lei 13.204 de 2015 - Marco Regulatório do Terceiro Setor), é que as primeiras recebem autorização do governo para fornecer serviços públicos específicos, como educação e saúde, substituindo frequentemente o Estado nessa tarefa e utilizando recursos e pessoal públicos e no segundo caso para fomentar projetos em comunidades, em âmbito esportivo, recreação, lazer, com o apoio do estado e não substituindo-o (SANTÍN, 2021).

A partir da promulgação da Lei Federal 9.637, de 15 de maio de 1998, estabeleceu-se a criação da figura jurídica das organizações sociais. O objetivo da nova legislação era proporcionar ao aparato estatal maior flexibilidade e agilidade na gestão de suas atividades, ao mesmo tempo em que buscava fomentar e incentivar a participação ativa da sociedade civil nos serviços públicos. Tal medida está alinhada ao processo de modernização da administração pública, ensejado pelo governo federal à época, fato é que tais disposições criaram novas possibilidades para a colaboração entre o setor público e organizações privadas.

Passando a vigor a esta legislação, amplia-se consideravelmente as opções legais para a atuação de entidades privadas na prestação de serviços públicos.

A iniciativa, que fazia parte do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que tinha como objetivo permitir que atividades não exclusivas do Estado, como a gestão de museus, teatros, hospitais e institutos científicos, fossem administradas de maneira adequada, segundo os reformistas, ao seu contexto de atuação (COSTIN, 2005). Dessa forma, uma organização social (OS) é uma instituição privada, sem fins lucrativos, que atua com objetivos de interesse público. A qualificação como OS está condicionada ao cumprimento dos critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que a criou, ou por leis estaduais e municipais posteriores à lei federal. Essas entidades devem, por exemplo: realizar atividades relacionadas à educação, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde, comprovar sua natureza social e seus objetivos sem fins lucrativos, prever a existência de um conselho de administração e uma diretoria, comprometer-se a prestar contas perante ao órgão contratante (RODRIGUES *et al.*, 2012).

Segundo Costin (2005 p. 110), após a promulgação da lei, vários estados passaram a explorar a nova figura jurídica, que teve sua estreia no âmbito federal, por meio da Fundação Roquete Pinto, encarregada da Televisão Educativa - TVE. A Fundação se deparava com desafios típicos da indústria televisiva, tais como a contratação de pessoal temporário, aquisição de insumos e contratação de serviços, regulados por mecanismos jurídicos inadequados ao dinamismo de sua atuação. Um exemplo contumaz, envolvia a complexidade na remuneração dos atores, nos programas da emissora. Dado que a produção televisiva era a atividade primordial da Fundação, a forma tradicional de contratar atores era por meio de concursos públicos, uma vez que a terceirização não era uma opção viável. No entanto, na prática, raramente alguém seguia esse requisito, o que resultava em uma situação irregular que chamava constantemente a atenção dos órgãos de fiscalização.

Ponte (2012 p.96) indica que a implantação da gestão pública não estatal, resultou também na regularização das contratações de pessoal, conforme verificaremos em mais detalhes adiante, os contratos de trabalho anteriormente precários, foram transformados em empregos regidos pela CLT, sendo um fator de endosso à política de parcerias com organizações sociais. Isso foi demonstrado na regularização das contratações de músicos da Fundação OSESP, bem como na criação da São Paulo Companhia de Dança, onde os dançarinos também são contratados via CLT, passando por audições e avaliações de desempenho periódicas, igualmente com os artistas do Theatro Municipal de São Paulo

conforme abordaremos adiante. Essas mudanças segundo a autora refletem os benefícios da publicização para a gestão de corpos estáveis.

A ideia inicial de implementar Organizações Sociais (OS) na área da cultura em São Paulo (estado) surgiu por motivos diferentes. Uma das motivações era apoiar a regularização de profissionais que haviam sido contratados de maneira inadequada, não cumprindo as normas do setor público. As modalidades de recrutamento permitidas na época não permitiam a identificação do perfil ideal para esses profissionais. Em 1998, a Lei de Organizações Sociais de São Paulo já previa a utilização dessa nova figura institucional tanto na área de saúde quanto na cultura. (COSTIN, 2005). Para Ponte (2012, p. 139) a presença de organizações sociais ajuda a mitigar os efeitos da instabilidade política, uma vez que seus membros não estão sujeitos às mudanças políticas e podem permanecer em suas funções por longos períodos, permitindo assim o desenvolvimento contínuo das instituições. A autora evoca o conceito de estabilidade para corroborar sua tese de que essas organizações estão acima dos movimentos políticos, que seguindo a volatilidade inerente a sua atuação, confere aos equipamentos geridos por essas entidades certa imunidade, à medida que os contratos firmados garantem a autonomia necessária para atuação no longo prazo.

No contexto político da reforma do estado, Bresser Pereira, mentor desta no Brasil, como ministro de FHC, compartilha suas experiências pessoais sobre suas visitas ao *Metropolitan Museum of Art*, em Nova Iorque. Ele estabelece uma comparação entre uma instituição sob administração pública direta e outra sob gestão privada, para justificar sua preferência pela administração privada em determinados setores da administração pública. Nesse cenário, ele destaca o dinamismo da última como um fator para possibilitar a implementação de mecanismos de captação de recursos e a oferta de outros benefícios ao público:

Percebe-se, imediatamente, que aqueles são museus totalmente voltados para a sociedade, da qual obtêm parte de suas receitas: recebendo o valor das entradas, vendendo em suas lojas, fazendo campanha de fundos, organizando clubes de sócios. Ao mesmo tempo que continuam, naturalmente, a receber significativas contribuições do estado e da cidade de Nova York. Em contrapartida, não posso esquecer ter tentado visitar um famoso brasileiro há alguns anos atrás, em um domingo às 2 horas da tarde, e tê-lo encontrado burocrática e soberanamente fechado (BRESSER PEREIRA 1995).

Ao implementar essa estratégia, os norte-americanos descobriram que as formas pertinentes de propriedade nas sociedades capitalistas modernas vão além das categorias de propriedade privada e estatal. As organizações sem fins lucrativos são distinguidas pela propriedade pública não-estatal entre essas duas. Desde que seja garantido que sua natureza seja verdadeiramente pública, esse tipo de organização é o mais adequado para prestar serviços sociais (BRESSER PEREIRA, 1995). O autor afirma que as decisões tomadas no núcleo central do Estado, a fim de serem seguras, adequadas e eficazes, devem seguir procedimentos relativamente rígidos. É por essa razão que a administração burocrática, que se baseia em controles formais de processos administrativos, é indicada, apesar de sua inerente ineficiência, o autor ainda destaca que para serem eficientes, de alta qualidade e com custos relativamente baixos, a administração dos serviços sociais deve ser descentralizada, flexível em termos de procedimentos, focada em resultados e, sempre que possível, sujeita à competição. Segundo o autor, os norte-americanos entenderam isso cedo, e é por isso que seus museus, universidades e principais hospitais contam com o apoio do Estado, mas operam de forma completamente independente, com autonomia financeira e administrativa tão significativa que, na prática, mesmo no caso das universidades estaduais, não são considerados parte do Estado, mas sim organizações públicas não estatais.

No estado de São Paulo, também em 1998, em São Paulo, a Lei de Organizações Sociais foi aprovada, permitindo que a gestão de 18 hospitais fosse absorvida por entidades qualificadas como organizações sociais, as quais tiveram que ajustar seus estatutos para cumprir os requisitos necessários da legislação. Esta lei originalmente destinava-se à área de saúde, mas também incluiu a cultura como resultado de uma alteração de última hora feita pelo então secretário de estado da Cultura, devido à inadequação do modelo existente para administrar a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP) (COSTIN, 2005). Segundo Bresser Pereira (1995, p.01) um dos projetos de destaque do governo de Fernando Henrique Cardoso teria sido a busca por conferir autonomia financeira e administrativa às instituições de serviços sociais do Estado, abrangendo universidades, escolas técnicas, museus, hospitais e centros de pesquisa. O objetivo desse projeto seria, segundo o autor, permitir que essas instituições desempenhem suas funções de maneira mais eficiente. Essa meta seria alcançada por meio da criação da figura jurídica das organizações sociais e da implementação do programa de publicização, que visava transformar entidades estatais em organizações públicas não estatais.

Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar esses serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceria muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania (BRESSER-PEREIRA,1995).

O trecho acima reflete a imagem das políticas que foram progressivamente implementadas ao longo dos anos. Com o avanço dessas políticas, é importante considerá-las como uma espécie de política pública moderna, enraizada na estrutura administrativa brasileira, e endossada por todos os governos subsequentes, uma vez que não se limitam mais a governos mais ou menos liberais, social-democratas ou qualquer outra ramificação. Quando esses modelos se tornam amplamente difundidos, deixam de ser meramente associados a uma corrente política específica e se consolidam como uma nova abordagem de políticas públicas. Essa transformação tende a ser duradoura, independentemente das ideologias políticas dos governos, mesmo que em maior ou menor grau. Essa consolidação reflete um apelo das estruturas estatais no que concerne a busca de novos ferramentais de inovação nos serviços públicos, uma vez que pretendem dinamizar a gestão de equipamentos ou serviços de natureza pública. Em tese, ao incorporar o modelo de organizações sociais o governo adota uma espécie de interesse em promover uma gestão mais ágil e flexível, capaz de melhor adaptar-se às demandas da administração pública no contexto contemporâneo.

Podemos considerar que “flexibilidade” é a palavra que resume o modelo de organizações sociais, ou seja, quando as políticas públicas são executadas por entidades sérias e comprometidas com os interesses da sociedade, permite ao governo responder de forma mais dinâmica aos desafios e oportunidades gestão de equipamentos públicos. Essas entidades muitas vezes têm a capacidade de implementar inovações e práticas de maneira mais rápida do que as estruturas burocráticas tradicionais, o que pode contribuir para a maior velocidade na entrega de serviços públicos. Além disso, ao adotar este modelo, o governo busca aproveitar a experiência, conhecimento e recursos disponíveis no setor privado e na sociedade civil. Essa colaboração entre o público e o privado pode resultar em soluções mais criativas e adaptáveis, beneficiando a administração pública e, conseqüentemente, a sociedade.

Grau (2001, p.239) apresenta que embora muitas vezes a democratização seja associada à descentralização, isso não é sempre verdade. O autor adverte que é inadequado

transferir responsabilidades que não podem ser geridas adequadamente em níveis regionais ou locais. Todos os espaços de desenvolvimento devem ser articulados e todos os níveis de governo devem ser democratizados por reformas institucionais. Santin (2021, p. 1221) alerta contra a possibilidade de invocar o Terceiro Setor como uma razão para reduzir a responsabilidade do Estado na proteção dos direitos sociais. Para o autor esse movimento poderia fortalecer a estratégia neoliberal de delegar os serviços públicos e a responsabilidade pelos direitos sociais ao mercado e à sociedade civil. Além disso, poderia levar a problemas como patrimonialismo, corrupção e clientelismo, semelhantes aos que ocorrem quando o modelo burocrático de serviço público é mal aplicado.

Do ponto de vista crítico, Grau (2001, p.234) defende que o papel do Estado é essencial e inevitável em qualquer proposta de política pública. O estado diminuiu sua dimensão, privatizou empresas e serviços públicos, desregulou e liberalizou o mercado, buscou o equilíbrio macroeconômico, descentralizou os governos e melhorou a administração pública. Novos objetivos que exigem a participação do público devem ser estabelecidos após a realização desses objetivos anteriores. Por exemplo, é necessário aumentar a supervisão e a regulamentação das operações que foram transferidas para o setor privado com o objetivo de preservar o interesse público. Além disso, o estado deve continuar a participar dos setores produtivos e sociais mais vulneráveis. Além disso, é fundamental que o Estado assuma a responsabilidade de organizar um plano nacional estratégico de médio e longo prazo para fornecer um arcabouço.

A "atividade típica da administração pública" nas colaborações contemporâneas com entidades do terceiro setor se limita à prestação efetiva de serviços de relevância pública, ou seja, as atividades-fim delegadas pelo Estado. Outras atividades, como a seleção de funcionários para os serviços contratados, não são consideradas uma "atividade típica da Administração Pública" (SUNDFELD; SOUZA, 2011). Uma contrapartida ao aumento das parcerias com organizações privadas na gestão de serviços públicos é o fortalecimento por parte do ente público estabelecer e incentivar o papel das agências reguladoras, e de monitoramento contínuo das parcerias para que a efetividades dos serviços, bem como, a entrega aos cidadãos ocorra de maneira satisfatória, e os recursos públicos sejam aplicados e atestados pelo estado como satisfatórios.

3 O THEATRO MUNICIPAL NO CONTEXTO HISTÓRICO DA CIDADE, GESTÃO, NOVAS REALIDADES E CONTROLE

3.1 Contexto histórico para a configuração da identidade cultural da cidade.

No início do século XX, jornais e legisladores consideravam inaceitável que São Paulo não tivesse uma casa de ópera, enquanto cidades como Manaus, Belém do Pará, Recife, Salvador e Maranhão já tinham, e o Rio de Janeiro já estava construindo a sua. Dessa forma, era necessário um local adequado à educação musical e ao aperfeiçoamento artístico das chamadas artes dramáticas, foi então que o senador Frederico Abranches propôs no Senado Estadual um projeto de lei que permitisse ao governo liberar recursos para financiar a obra, e tendo o arquiteto Francisco de Paula Ramos de Azevedo como responsável pelo projeto. Em 1903, a Câmara Municipal aprovou a permuta de terreno e a destinação de recursos para a construção do teatro, estabelecendo a permuta do antigo Teatro São José (localizado na Praça João Mendes) pelo prédio do Senado do Estado (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

Ribeiro (2016, p.344) esmiuça os bastidores para a liberação de verbas destinadas à construção do Theatro, o autor indica que os legisladores da época pretendiam isentar de impostos as empresas interessadas na construção. No entanto, objetivo não foi consolidado, pois os custos elevados para uma construção desta magnitude não compensariam o retorno advindo de tais isenções. Quando a iniciativa privada não conseguiu construir um teatro de grande porte, a Câmara Municipal decidiu usar recursos públicos. Como já dito, o projeto do Theatro Municipal foi apoiado pelo Senador Frederico Abranches, que defendeu a utilização de recursos públicos. Por outro lado, o senador Ezequiel Ramos, se opôs ao financiamento público para a construção destinada a uma classe social “específica”. Ezequiel Ramos citava exemplos de financiamento privado, como a borracha financiando teatros em Manaus e Belém e açúcar financiando teatros em Recife, Salvador e São Luiz. No entanto, Abranches venceu o debate e houve a liberação ao governo municipal das verbas para construir o Theatro.

No dia 10 de maio de 1903, foi assinado o acordo para transferência do terreno desapropriado entre as ruas Barão de Itapetininga, Formosa e Conselheiro Crispiniano, destinado à construção do Theatro. Naquela época a rua Barão de Itapetininga começava na Rua Xavier de Toledo e a Praça Ramos não existia. No local do futuro Theatro Municipal existia um terreno murado, a Fazenda Rodovalho. Os planos e orçamento foram elaborados por Francisco de Paula Ramos de Azevedo, Domiziano Rossi e Cláudio Rossi. Em 26 de junho

de 1903 foram iniciadas as obras de fundação, com capacidade mínima de 2.000 espectadores e fases de construção ordenadas separadamente. O Theatro foi pensado aproveitando as características do território, com a fachada voltada para a Rua Barão de Itapetininga e a lateral voltada para a esplanada, antecipando os planos paisagísticos de Joseph Bouvard. O Theatro Municipal constitui um uso urbano específico e nobre no Morro do Chá. Ramos de Azevedo supervisionava pessoalmente os materiais e a qualidade dos tijolos, enviando relatórios anuais ao prefeito Antônio Prado. Cláudio Rossi, cenógrafo italiano da Companhia Lírica Ferrari, coordenou a produção dos equipamentos na Europa, cuidando da carpintaria, ventilação, iluminação e decoração do edifício (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

O Theatro tem grande influência na emancipação e projeção da cidade a nível nacional e internacional, tornando-se durante muitos anos o epicentro das principais atividades artísticas, sociais, culturais e políticas da nova metrópole. No início do século XX, São Paulo pretendia estabelecer-se como um centro cosmopolita – impulsionado pelo seu crescimento comercial e pela riqueza financeira alimentada pela indústria cafeeira. Aproximadamente 239 mil pessoas viviam na cidade no início do século XX. No seu esforço para abraçar a modernidade, a cidade adotou valores que a ajudariam a afastar-se das suas tradições rurais. Já equipada com água encanada, sistemas de transporte e energia elétrica/gás, a cidade de São Paulo contava até com linhas telefônicas nas residências e iluminação urbana principalmente nas áreas centrais – proporcionando um ambiente mais propício para a realização de reuniões das elites (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011). A intensidade dos festejos levou a uma série de eventos que mudariam identidade de São Paulo e os espaços urbanos da cidade. Essas ocorrências são examinadas para compreender o pico da modernização urbana, que começou algumas décadas antes no início do século XX e se intensificou ao longo dos anos (OLIVEIRA, 2021).

O detalhamento arquitetônico do Theatro foi realizado pelo genovês Domiziano Rossi, do Liceu de Artes e Ofícios, chefe dos desenhistas e posteriormente sócio de Ramos de Azevedo. Como diretor do Liceu, Ramos de Azevedo implantou cursos para atender às exigências dos novos métodos. A parceria entre o Liceu e seu escritório técnico garantiu a ele, por muito tempo, o monopólio das principais edificações da capital. É importante frisar que o Theatro foi concluído sem uma orquestra, coro ou corpo de baile. Celestino da Silva, empresário responsável pela contratação da companhia lírica para a primeira temporada, inicialmente quis convidar Pietro Mascagni, mas devido à recente passagem do compositor italiano pela Polidea para se apresentar no Teatro Politeama (Jundiaí), escolheu Titta Ruffo,

que estava em turnê pelo Uruguai e Argentina. Ruffo, então com 34 anos e no auge da fama, liderava um grupo de 170 integrantes que incluía cantores, músicos e dançarinos. Os membros incluem o tenor Alessandro Bunch, as sopranos Adriana Agostinelli e Graciela Pareto, o baixo Paolo Rudicca, a mezzo-soprano Rosa Calla Valia e os maestros Eduardo Vitale e Lorenzo Maraccioli. Porém, a escolha de uma ópera estrangeira para a estreia foi polêmica, pois Hamlet, de Ambroise Thomas, já apresentada em São Paulo em 1886, não foi considerada uma das obras mais atraentes do repertório francês ou do compositor (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

O Theatro Municipal de São Paulo era o edifício mais alto da cidade e destacava-se no Vale do Anhangabaú. Foi construído no estilo eclético típico do início do século XX. O edifício, que tem uma área de 3.600 metros quadrados, no qual foi utilizado quatro milhões e meio de tijolos, setecentas toneladas de estruturas de ferro laminado e perfilado e cinquenta toneladas de ferro fundido. A plateia é repleta de pinturas douradas e um grande lustre de cristal. O palco e a plateia são decorados em estilo barroco, e os interiores são repletos de ouro, cristal, bronze, mármore e espelhos. A classe alta de São Paulo sentiu-se conectada ao mundo civilizado na seleta plateia do Theatro Municipal. Eles perceberam que São Paulo estava inserida no cenário cultural das principais capitais europeias. Ao fornecer *status* e servir como justificativa para uma vida social elegante e luxuosa, as encenações líricas no Theatro consolidavam um imaginário estético de bom gosto. Essas pessoas privilegiadas puderam desfrutar de uma "vida cultural" com os programas do Theatro Municipal, onde puderam ouvir música de reconhecimento internacional, vestir-se de acordo com a moda, jogar jogos de sedução, beber champanhe no bar do Theatro e desfrutar de outras atividades (BERNARDES, 2009).

Na terça-feira, 11 de setembro de 1911, a cidade de São Paulo despertou com uma atmosfera de grande expectativa. A inauguração do tão aguardado Theatro Municipal era o principal evento do dia. Porém, a ansiedade logo se transformou em apreensão quando surgiram notícias de um atraso súbito. Ao atracar no porto de Santos, o navio proveniente de Buenos Aires, que trazia cenários e fantasias para o espetáculo, sofreu um contratempo. O cronograma planejado teve que ser alterado, forçando o adiamento da estreia, para a noite seguinte. Apesar do imprevisto, os preparativos seguiram a pleno vapor. Maquiagens foram retocadas, figurinos reestruturados, e os artistas mantiveram o ânimo elevado enquanto aguardavam o momento de subir ao palco. Na noite seguinte, 12 de setembro, a cidade finalmente viveu o tão aguardado espetáculo. Ao cair da noite, uma procissão de carruagens

puxadas por cavalos tomou as ruas, gerando um enorme congestionamento, o primeiro da cidade. Dos cerca de trezentos veículos existentes na época, mais de cem dirigiam-se ao Theatro Municipal, símbolo máximo da modernidade paulistana e cenário de uma nova era para as artes no Brasil. A inauguração, que marcou a vida cultural da cidade, não foi apenas uma celebração da arquitetura do Theatro, mas um reflexo do crescimento vertiginoso de São Paulo, que passava a se afirmar como um polo cultural e econômico de relevância nacional e internacional. Mesmo com os desafios logísticos, o evento entrou para a história como um marco da cultura paulistana, trazendo consigo a promessa de que o Theatro Municipal se tornaria palco de grandes espetáculos, recebendo artistas renomados e inspirando gerações (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

Figura 1 – Noite de inauguração do Theatro Municipal



Fonte: arquivo histórico do Theatro Municipal

Apenas uma companhia de ópera administrou o Theatro Municipal de São Paulo de 1912 a 1926, a italiana liderada por Walter Mocchi, que fez uso de uma estratégia de temporadas rotativas. As temporadas sul-americanas começaram em maio enquanto os teatros italianos estavam fechados, e vice-versa. Mocchi conseguiu transformar a ópera em um produto cultural, garantindo o controle exclusivo dos grandes teatros brasileiros e dos principais teatros latino-americanos com essa estratégia. Assim, 88 óperas de 41 compositores

italianos, franceses, brasileiros, alemães e russos foram encenadas em 270 espetáculos no Theatro Municipal de São Paulo sob a direção de Mocchi. Os teatros italianos como La Scala de Milão e Costanzi de Roma sobreviveram à Primeira Guerra Mundial graças a esse monopólio, enquanto outros fecharam. No entanto, na metade do século XX, houve um aumento no descontentamento da crítica e da população de São Paulo; os primeiros acreditavam que a estrutura não atendia às necessidades sociais do povo paulista. As empresas italianas nem sempre eram consideradas de alto nível artístico, pois frequentemente reclamavam da falta de financiamento público para as temporadas oficiais do Theatro Municipal (COLI, 2016).

Uma ponderação crítica importante é que, entre os séculos XIX e XX, a cena cultural de São Paulo era predominantemente aristocrática, direcionada a uma classe social privilegiada que podia pagar altos ingressos. Essa dinâmica acentuava as desigualdades de classe e raça, excluindo as classes mais pobres dos teatros principais (COLI, 2016). Além disso, a exclusão não se limitava apenas ao acesso aos espetáculos; fazendo também com que artistas dessas classes sociais não tivessem representação e oportunidades no cenário artístico. Como resultado, a cultura teatral se tornava um reflexo das desigualdades sociais da época e continuou marginalizando os grupos menos favorecidos.

3.2. Aspectos históricos dos contornos de gestão na administração do Theatro

Conforme observamos na sessão anterior, a administração do Theatro Municipal, cuja titularidade sempre foi estatal, estava designada a companhias privadas. Após a inauguração do edifício, não havia corpos artísticos instituídos, portanto, a gestão do equipamento ficava a cargo da companhia de ópera responsável. O Theatro, oficialmente, dispunha de uma estrutura mínima de funcionários, como veremos adiante.

Sob a liderança de Mário de Andrade, o Theatro Municipal começou a focar na criação de seus próprios grupos artísticos, além de receber artistas nacionais e estrangeiros. O objetivo era valorizar os profissionais brasileiros, transformando o Theatro em um centro de formação e aprimoramento artístico. Tais iniciativas resultaram na formação dos chamados corpos estáveis. Em 1935, foi criado o Quarteto Haydn (1935-1943), posteriormente denominado Quarteto de Cordas Municipal (1944-1980), e, finalmente, em 1981, rebatizado como Quarteto de Cordas da Cidade de São Paulo, dedicado à música de câmara. Em 1936, foi fundado o Coral Paulistano, cujo repertório é focado na música brasileira, além de participação em óperas. Em 1939, foi criada a Orquestra Sinfônica do Theatro Municipal, que em 1949 foi

oficializada como Orquestra Sinfônica Municipal. Também em 1939, nasceu o Coral Lírico, dedicado à música coral-sinfônica e à apresentação de óperas, sendo oficializado como Coral Lírico Municipal em 1951. Em 1961, foi constituído o Corpo de Baile Municipal, dedicado à dança contemporânea, que em 1981 passou a ser chamado de Balé da Cidade de São Paulo. O último corpo artístico criado foi a Orquestra Experimental de Repertório, em 1992, idealizada pelo maestro Jamil Maluf. Formada por bolsistas a partir de 14 anos, é dedicada à música sinfônica e brasileira (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

O Departamento de Cultura e Recreação da cidade foi criado em 1935 e Mário de Andrade foi seu diretor até 1938. A ideia de cultura se expandiu além das belas-artes, o que levou à criação de bibliotecas, espaços para crianças, discotecas e um projeto de pesquisa folclórica, cujos registros são preservados até hoje no Centro Cultural São Paulo. Entre 1945 e 1947, o Departamento de Cultura passou por reformas administrativas. Nesse período, a cidade de São Paulo tinha uma população de 1.326.261 habitantes, e as demandas culturais se expandiam para áreas distantes do centro. Apesar disso, a Secretaria Municipal de Cultura só foi criada em 1975, marcando uma mudança na estrutura administrativa responsável pela gestão cultural da cidade. Foi somente na década de 1980, durante o processo de redemocratização, que a cultura foi reconhecida como um direito social, incluído na Constituição Brasileira de 1988 (SÃO PAULO, 2016).

Entre 1936 e 1938, o Departamento de Cultura organizou concertos públicos gratuitos, que figura uma das mais notáveis ações da gestão de Mário de Andrade. O Departamento e a Sociedade de Cultura Artística assinaram um contrato que garantiu a manutenção de uma Orquestra Sinfônica. Ela recebia uma subvenção de 150 mil contos de réis em quatro parcelas trimestrais. Em troca, a Sociedade tinha que fazer oito apresentações gratuitas anualmente, com programas, regentes e solistas selecionados pela comissão do teatro. Mas essa parceria durou apenas até 1936. No ano seguinte, Mário de Andrade assumiu a orquestra. Mário de Andrade estabeleceu récitas gratuitas para os trabalhadores durante seus três anos de mandato. A primeira delas ocorreu em 23 de setembro de 1935. O evento superou as expectativas com cerca de 2.000 pessoas em todos os setores do Theatro (BERNARDES, 2009).

Ainda na década de 1940, o Theatro Municipal de São Paulo não possuía estrutura administrativa formal. Era gerido por responsáveis de cada departamento e trabalhadores independentes responsáveis pela produção. Até o final do século, o Theatro funcionava com um número mínimo de funcionários de acordo com os fornecedores para evitar aumento de custos. As tentativas de organizar apresentações oficiais de ópera através dos conselhos

municipais no final da década de 1940 falharam e o modelo de empresa privada foi novamente adotado, por este ter a expertise em realiza-lo. Assim, abertura das temporadas eram regidas por editais do Departamento Municipal de Cultura, que determinava o tipo e número de obras, a quantidade de apresentações, o preço dos ingressos e o valor dos subsídios. A sobrevivência dessas empresas dependia da venda de assinaturas, o que exigia a contratação de artistas famosos. Alfredo Gagliotti emergiu como o vencedor e conquistou o chamamento por duas temporadas em 1950 e mais duas temporadas em 1951. Recebeu subsídios municipais e prometeu integrar artistas brasileiros e organizar exposições beneficentes. Gagliotti encerrou a temporada operística com dezesseis óperas, novos cenários e estrelas internacionais como Maria Callas e Renata Tebaldi, que contratou pessoalmente na Europa (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

Em 1940, o prefeito Prestes Maia fundou a Escola Municipal de Bailado para atender às demandas do Theatro. Ela começou a funcionar no edifício Theatro Municipal de São Paulo. A escola precisou de espaço maior para aulas e ensaios, então se mudou para os baixos do Viaduto do Chá em 1943. Também vinculada ao Theatro Municipal a Escola Municipal de Música foi fundada em 1969 pelo prefeito Faria Lima. Foi inspirada nos conservatórios europeus, mas com um perfil próprio adequado à realidade brasileira. O corpo docente completo, incluindo canto, saxofone, cravo, flauta doce e violão, oferecendo cursos com duração variável de 2 a 12 anos. (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

Alves (2008, p.72) enfatiza que a partir de 1975, sob a gestão do prefeito Olavo Setúbal, foi adotada uma política de democratização dos espaços culturais. Como parte das transformações implementadas na década de 1970, o Theatro Municipal de São Paulo também abraçou a democratização de suas instalações, incluindo a realização de programas para tornar o Theatro mais acessível ao público, a organização de festivais internacionais e a promoção de campanhas como o "Mês Teatral", durante o qual os melhores espetáculos do ano eram encenados no Municipal. As alterações visavam expandir o papel do Theatro para abranger outras formas de expressão artística, rompendo com o modelo tradicional que se concentrava principalmente em apresentações líricas.

Em 1980, o projeto Pró-Ópera substituiu o sistema municipal de aluguel do Theatros (para companhias), com o objetivo de criar produções próprias para divulgar artistas locais e estrangeiros. O projeto reaproveitou cenários e figurinos, mantendo custos baixos e permitindo o rodízio de artistas, mantendo uma trupe bem treinada. Embora o Pró-Ópera tenha representado um passo em direção à estabilidade do repertório, durou apenas alguns anos. A

era dos aviões tornou desnecessárias as longas escalas e inaugurou a era dos contratos pessoais de curto prazo, permitindo que os cantores se deslocassem rapidamente entre continentes para duas ou três apresentações. Na década de oitenta, Gianfrancesco Guarnieri, secretário municipal de cultura, criou a sociedade de amigos do Theatro para arrecadar dinheiro por meio de jantares com chefs famosos. O prefeito Jânio Quadros, com os recursos disponíveis, iniciou uma reforma abrangente que acabou sendo concluída por Luiza Erundina. O Theatro fechou em 1985 e seus conjuntos permanentes se apresentaram em outros espaços, inclusive na biblioteca Mário de Andrade. Reaberto em 1988, as obras foram realizadas até 1991. O palco e a iluminação foram modernizados e o ar condicionado foi trocado. O lustre principal ganhou nova fiação e a fachada foi reconstruída em arenito que se assemelha ao original. As famílias dos trabalhadores que participaram da reforma assistiram ao concerto de reabertura. No ano seguinte, frequentadores do Theatro Municipal uniram-se para criar uma organização sem fins lucrativos com o objetivo de enaltecer suas produções artísticas. Sob a liderança de José Ermírio de Moraes Filho e outros expoentes da sociedade paulistana, o Theatro contou com o apoio de diversos indivíduos e empresas para atrair talentos estrangeiros e promover artistas do Brasil. Destacam-se eventos marcantes como as óperas "*Porgy and Bess*" e "*Xerxès*", além da colaboração com a *Cinémathèque de La Danse* de Paris no *Gradient International Dance Film Showcase* (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

É importante mencionar que o Theatro Municipal de São Paulo, ao longo dos anos, adaptou organicamente sua estrutura administrativa para atender às demandas crescentes e diversificadas da instituição. Essa adaptação envolveu a contratação de servidores através de concursos públicos, incluindo músicos e bailarinos, a criação de cargos em comissão e a contratação de artistas por períodos determinados, conforme as modalidades previstas nas leis de licitações e vinculados à Secretaria Municipal de Cultura, o Theatro manteve-se alinhado às diretrizes e regulamentações administrativas e culturais estabelecidas pelo município.

3.3 O novo modelo de gestão surgido a partir da reforma do estado

Para compreender as inovações na gestão pública não estatal no âmbito cultural, é essencial, em primeiro lugar, analisar o modelo de administração vigente, que pode ser categorizado em administração pública direta e indireta. A administração pública direta compreende as atividades executadas diretamente pelos órgãos e entidades governamentais. Em nível estadual, por exemplo, abrange todos os órgãos que fazem parte da estrutura administrativa do governo do estado. Por outro lado, a administração pública indireta diz respeito à transferência de responsabilidades pelo Estado a terceiros, como autarquias,

empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações públicas, para a prestação de serviços públicos, seguindo as regulamentações do direito administrativo (PONTE, 2012). De acordo com Bresser Pereira (1995, p.02), no passado, foram feitas tentativas para garantir a autonomia dos serviços sociais por meio das formas legais das autarquias e das fundações públicas, permitindo que os serviços sociais permanecessem sob a alçada do Estado, mas fora de sua administração direta. No entanto, essas tentativas de introduzir uma administração gerencial em contraposição à burocrática não tiveram sucesso, pois o núcleo burocrático gradualmente recolheu o controle do sistema. Com o projeto das organizações sociais da década de noventa, existe a possibilidade de descentralização mais robusta.

Assim, foi proposto uma nova estrutura e modelo organizacional ao final da gestão do prefeito Gilberto Kassab no ano 2011 com a promulgação da lei 15.380 de 27 de maio de 2011, e regulamentada pelo decreto nº 53.225, de 19 de junho de 2012, que tratou da instituição da Fundação Theatro Municipal de São Paulo e da extinção do departamento Theatro Municipal, vinculado à Secretaria Municipal da Cultura. A Lei estabelece a criação de uma Fundação de direito público com o propósito de estabelecer contratos de gestão com organizações sociais qualificadas pelo poder executivo. As organizações são encarregadas de promover e executar atividades culturais e artísticas, enquanto a Fundação assume um papel orientador nas políticas culturais e supervisiona os resultados da entidade contratada. Além disso o município de São Paulo através da Fundação Theatro Municipal administra diretamente a Escola Municipal Música de São Paulo (EMMSP) e a Escola de Dança de São Paulo (EDASP), referência nacional e internacional no ensino, pesquisa e extensão dessas artes, atualmente, as escolas atendem cerca de dois mil alunos regularmente. A Fundação Theatro Municipal também é responsável pela Orquestra Experimental de Repertório (OER), seus músicos, bolsistas e corpo administrativo.

A Escola de Dança oferece uma ampla variedade de cursos, abrangendo técnicas clássicas, contemporâneas e culturais, como Balé Clássico, Dança Caráter, Pontas, Técnica Masculina, Dança Contemporânea, Improvisação, Jogos e Acrobacias, Música, Preparação Corporal, Danças Afro-brasileiras, Dança Africana, Capoeira, História da Dança, Práticas Cênicas, Pilates, Yoga, Jazz, Piano para Balé e Balé Clássico Adulto. Os cursos atendem diferentes interesses e níveis de habilidade, promovendo o desenvolvimento artístico e técnico dos alunos. A escola funciona na Praça das Artes, no centro de São Paulo, com unidades no Centro Cultural Santo Amaro na zona sul, no Teatro Flávio Império na região do Jardim Cangaíba e no CEU Três Pontes na região do Itaim Paulista ambos na zona leste da capital,

permitindo maior acesso à formação em dança na cidade. A Escola Municipal de Música de São Paulo oferece à comunidade aulas regulares de formação em música e canto lírico, bem como oficinas e cursos livres. Os alunos participam de aulas individuais de instrumentos como Clarinete, Contrabaixo, Cravo, Flauta Doce, Flauta Transversal, Fagote, Harpa, Oboé, Percussão Sinfônica, Piano, Saxofone, Trombone, Viola Sinfônica, Violino, Violoncelo e Violino Barroco, entre outros; além das aulas teóricas em grupo, e de aprofundamento em música de câmara. A escola também oferece aulas de prática orquestral e coral nos seus grupos estáveis, proporcionando uma formação musical abrangente e de alta qualidade.

Com a instituição da Fundação Theatro Municipal, a administração pública, reconhecendo a necessidade de revitalizar o centro da cidade e atender às demandas dos corpos artísticos e das escolas de dança e música, foi consolidado o chamado Centro Cultural Praça das Artes, conforme previsto na lei de criação da Fundação. Esse centro cultural está vinculado à Fundação Theatro Municipal de São Paulo. Dessa forma, o Theatro deixou de ser um único equipamento cultural. A criação da Praça das Artes marcou o início do Complexo Theatro Municipal de São Paulo (CTMSP), que inclui o edifício histórico do Theatro, seus corpos artísticos, a Praça das Artes, um espaço multicultural para ensaios, apresentações, oficinas, e eventos, além de abrigar as Escolas Municipais de Música e Dança e a Central Técnica no bairro do Canindé.

Ao longo dos anos o espaço físico do Theatro Municipal não foi suficiente para atender as demandas de ensaios dos corpos artísticos bem como para a produção de cenários e guarda de acervo de figurinos. No caso dos figurinos do Theatro Municipal, por exemplo, foram se acumulando sem um local adequado para armazenamento. Para resolver essa questão, foi criada a Central Técnica de Produção Chico Giachieri em agosto de 2005. Em setembro de 2008, o Centro se mudou para sua sede atual no bairro do Canindé, em São Paulo, onde passou a coletar e catalogar 45 mil figurinos e cenários de ópera, muitos com décadas de história. Tal iniciativa permitiu ao Theatro produzir suas apresentações com maior controle de qualidade e redução de custos. Além disso, a Central Técnica facilitou parcerias para aluguel de figurinos e cenários, aumentando o número de apresentações e minimizando despesas (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

Figura 2 – Projeto da Praça das Artes



Fonte: Brasil Arquitetura

Assim, prefeitura da capital desapropriou sete imóveis, incluindo o Conservatório Dramático e Musical de São Paulo e os cinemas Cairo e Saci, para criar um polo cultural no centro, abrangendo as ruas Conselheiro Crispiniano, Formosa, avenida São João e praça Ramos de Azevedo. O complexo, com 28.500 metros quadrados, recebeu R\$ 120 milhões do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Um novo edifício foi construído para os corpos artísticos do Theatro Municipal. O conjunto de construções foi dividido em quatro módulos: um ambiente para corpos artísticos com vista para a rua Formosa, um estacionamento com duzentas vagas acessado pela Rua Conselheiro Crispiniano, e dois módulos para as escolas de Música e Dança, incluindo um espaço de convivência que conecta ao Conservatório Dramático. O Conservatório Dramático e Musical, inaugurado em março de 1906 e começou a treinar intérpretes para o Theatro Municipal que estava sendo construído nas proximidades. O Conservatório se tornou um importante lugar para formar concertistas, regentes e compositores quando a música se tornou predominante na década de 1940. Entre os mais de 7 mil artistas musicais que passaram por suas salas, estão Franco Mignone, João de Sousa Lima, Mário de Andrade, Luigi Chiaffarelli, Camargo Guarnieri e Guiomar Novaes. A instituição chegou a ter vinte e cinco salas de aula e um salão de quatrocentos lugares. O coronel Alberto Gomes Cardim foi nomeado interventor federal em 1942, e dois anos depois

foi substituído por um administrador judicial. Problemas burocráticos e danos ao patrimônio arquitetônico se tornaram cada vez mais graves. Em 1981, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) demoliu o anexo que abrigava um hotel e construiu um edifício de quatro andares para catorze salas de aula, biblioteca e camarins, que poderiam ser usados pelos corpos estáveis do Theatro Municipal. O conservatório foi transferido para o Edifício Martinelli durante a reforma. Em 1983, voltou ao seu endereço anterior, mas não conseguiu se recuperar totalmente. O conservatório, considerado a primeira escola de teatro do Brasil e da América Latina após completar cem anos, foi declarado de utilidade pública (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

A Praça das Artes nasceu para reduzir a poluição visual do centro da cidade e permitir que o Theatro Municipal aumente o número de apresentações em até dois terços, fornecendo locais de ensaio adequados para corpos estáveis. Uma maior variedade de óperas, incluindo obras menos conhecidas e produções menores, bem como a promoção de experimentações e o aumento da sofisticação ao reutilizar repertórios tradicionais, será possível com isso. Além disso, quando os alunos das escolas profissionais se unem a professores qualificados, o trabalho em equipe será melhorado e a dinâmica do conjunto artístico será fortalecida. Além disso, a iniciativa preserva o patrimônio urbanístico e histórico, como o Conservatório, enfatizando suas conexões originais com o teatro e enfatizando sua vocação cultural. (MACEDO; CAMARGOS; MASCARO, 2011).

3.4 A operacionalização do Complexo Theatro Municipal pelo terceiro setor

Os órgãos governamentais e as organizações privadas sem fins lucrativos do Terceiro Setor geralmente trabalham juntos na administração pública moderna. Essa colaboração é normalmente formalizada por meio de parcerias jurídicas com o objetivo de fornecer à sociedade serviços públicos. Uma característica desses acordos é sua tendência crescente de se transformarem em contratos. Na prática, mesmo aqueles contratos que pareciam ser diferentes dos contratos convencionais estão se comparando aos contratos administrativos de prestação de serviços. Assim, esses contratos são essencialmente contratuais, apesar de serem referidos de várias maneiras (SUNDFELD; SOUZA, 2011).

O município de São Paulo, através da Fundação Theatro Municipal de São Paulo delega a gestão do Complexo Theatro Municipal a uma organização social selecionada por meio de chamamento público. Tal organização tem a responsabilidade de administrar não apenas o edifício histórico do Theatro Municipal de São Paulo, mas todos os seus bens móveis. Além disso, ela fica encarregada de gerenciar a programação de atividades relacionadas ao

Theatro Municipal e estabelecer as regras para sua utilização. A organização social selecionada, também assume a gestão da Praça das Artes e seus bens móveis, sendo igualmente responsável pela programação de atividades vinculadas a esse espaço, somados a gestão e conservação do Acervo Histórico do Theatro Municipal. Por fim, a organização social faz a gestão de sete áreas da Central Técnica de Produções Chico Giacchieri, que é compartilhada com a Secretaria Municipal de Cultura. Ela é responsável pela gestão do acervo, dos figurinos e dos elementos cênicos que lá se desenvolvem para a programação artística.

Adicionalmente, a organização social assume a gestão dos corpos artísticos da Fundação Theatro Municipal de São Paulo, abrangendo: a Orquestra Sinfônica Municipal, que inclui a supervisão de músicos, regentes e equipe técnica, além da gestão de agenda, programação, instrumentos e produção de concertos, o Coral Lírico, compreendendo cantores, regentes e equipe técnica, juntamente com a gestão de agenda, programação, instrumentos e produção de réцитas, o Coral Paulistano, com seus cantores, regentes, equipe técnica e a responsabilidade pela agenda, programação, instrumentos e produção de réцитas, o Quarteto de Cordas da Cidade, envolvendo músicos, planejamento de agenda, programação e produção de concertos e o Balé da Cidade de São Paulo, abarcando bailarinos, diretores artísticos, equipe técnica e a coordenação de agenda, programação, instrumentos e produção de espetáculos.

A Fundação Theatro Municipal recebe anualmente do tesouro municipal os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), e repassa trimestralmente os percentuais pactuados no Contrato de Gestão com a organização social de cultura para a gestão do Complexo e dos Corpos Artísticos a ele vinculados a monta aproximada de cento e trinta milhões de reais para a execução do Contrato de Gestão. O acompanhamento é feito pela Comissão de Avaliação, pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, constituídas pelo Conselho Deliberativo da FTMSp, e pelo Conselho Fiscal da FTMSp, nos termos do artigo 14, VII, da Lei Municipal n.15.380/2011, que são responsáveis pela verificação e fiscalização periódica do cumprimento quantitativo e qualitativo das ações, metas e obrigações previstas, as comissões e os conselhos são subsidiados por uma Equipe Técnica de Monitoramento que realiza a avaliação das prestações de contas dos contratos de gestão.

Para melhor compreendermos a dimensão e a estrutura organizacional do complexo do Theatro Municipal, é importante destacar que hoje cerca de 500 funcionários estão sob a gestão da organização social e contratados pelo regime celetista, e a Fundação Theatro

Municipal possui cerca de 60 servidores e cerca de 150 contratados artísticos alocados nas escolas para viabilizar o desenvolvimento de suas atividades, cabe mencionar que antes da adoção do modelo de OS para o Theatro, conforme tratado anteriormente o formato de contratação eram formadas por basicamente três categorias: pelo quadro de cargos com provimento mediante concurso público, cargos em comissão de livre nomeação e exoneração pelo executivo municipal e os contratos artísticos autônomos que se enquadravam nas hipóteses previstas nas leis de licitações.

3.5 Os desafios do modelo de gestão pelo terceiro setor

Em 2013 firma-se o primeiro Contrato de Gestão entre a Fundação Theatro Municipal e o Instituto Brasileiro de Gestão Cultural (IBGC) – organização social de cultura qualificada pela cidade de São Paulo, vigorando até meados de 2017, quando já sob intervenção municipal rompe-se o contrato, por indícios de desvios de recursos e enriquecimento ilícito de colaboradores da organização e servidores. Firma-se então um termo de colaboração, regido pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MIROSC), celebrado entre a Fundação Theatro Municipal e o Instituto Odeon, vigorando até 31 de outubro de 2020, cuja a rescisão antecipada do contrato estava associada à rejeição das contas do Instituto em 2018 e 2019; e a expressa determinação de que o instrumento “Termo de Colaboração” não é adequado para a gestão de um equipamento do porte patrimonial e simbólico que é o Theatro Municipal, pois toda a legislação que fundamenta a FTMSMP é direcionada para a celebração e monitoramento via Contrato de Gestão.

Assim, tornou-se necessária a formalização de um instrumento temporário até que houvesse novo chamamento público, dessa forma, escolheu-se uma instituição consolidada, em caráter emergencial a Associação Cultural Santa Marcelina pelo período de seis meses, compreendendo o período de novembro de 2020 a abril de 2021. Através de novo chamamento público, logrou-se vencedora a Organização Social Sustenidos, esta com experiência na gestão do Conservatório Dramático e Musical Dr. Carlos de Campos, conhecido popularmente como “Conservatório de Tatuí e no Projeto Guri, ambos vinculados à Secretaria Estadual de Cultura e Economia Criativa. Desde maio de 2021 até o presente a Sustenidos permanece com gestora do Complexo Theatro Municipal, esta, também será afeta com a decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo que considerou inadequado o edital de chamamento a qual foi vencedora.

Em meados de fevereiro de 2023, em decisão unânime, o plenário do Tribunal de Contas do Município rejeitou os recursos referentes ao chamamento público realizado em 2021 para selecionar a organização social encarregada de administrar o Complexo Theatro Municipal. A decisão invalidou o processo anterior e indicou a necessidade de realizar um novo procedimento para corrigir as assimetrias mencionadas em seu acórdão, no que tange à pontuação recebida pela organização vencedora através da comissão de avaliadora das propostas. Importante mencionar que as decisões que reformatam ou anulam processos pelos órgãos de controle visam corrigir desequilíbrios nos procedimentos e processos públicos, garantindo transparência, equidade e avaliação precisa dos envolvidos em um ambiente competitivo justo. No entanto, essa decisão inaugura um novo capítulo dos entraves na gestão privada do municipal.

Continuamente encontramos nos relatórios de monitoramento e avaliação das parcerias entre a Fundação Theatro Municipal¹ e as organizações sociais dificuldades no que tange: (1) a falta de clareza e transparência nas prestações de contas; (2) não cumprimento de metas de produção e de qualidade; (3) falta de manutenção e conservação dos edifícios; (4) pagamentos indevidos de diárias, passagens e hospedagens; (5) baixa ocupação de público nos espetáculos; (6) morosidade na conclusão de obras e restauros, entre outras ações. Evidenciando a necessidade de aprimoramento das parcerias em vista de alcançar maior qualidade.

A falta de clareza e transparência nas prestações de contas indica uma lacuna na comunicação e na documentação financeira e contábil por parte das organizações sociais parceiras. A falta de transparência pode gerar dúvidas sobre a utilização dos recursos públicos e minar a confiança na parceria. O não cumprimento de metas de produção e de qualidade resultam em um serviço prestado, abaixo do esperado, afetando a programação do Theatro Municipal e a satisfação do público. A falta de manutenção e conservação que pode levar a danos estruturais, comprometendo a segurança e a estética do local, além de poder afetar a experiência dos espectadores e reduzir a atratividade do Theatro como espaço cultural. Os pagamentos indevidos de diárias, passagens e hospedagens, estão atrelados às ocorrências de pagamentos geralmente antieconômicos que indicam falhas nos processos de controle financeiro e de prestação de contas, podendo resultar em desperdício de recursos públicos e até mesmo em possíveis irregularidades. A baixa ocupação de público nos espetáculos pode

¹ Disponíveis em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/fundacao_theatro_municipal/aceso_a_informacao/index.php?p=28366

refletir tanto com problemas na divulgação e promoção dos eventos quanto na qualidade das produções apresentadas. E as dificuldades na conclusão de obras e restauros, acarreta prejuízos aos edifícios além de prejudicar a experiência dos espectadores e limitar o acesso aos espaços. Além disso, pode acarretar custos adicionais no longo prazo e prolongar a exposição do edifício a potenciais danos.

3.6 Aspectos gerais do acompanhamento e da regulação das parcerias

No contexto regulatório das parcerias estabelecidas entre as entidades públicas e as organizações privadas, cumpre-se enfatizar a necessidade premente de aprimorar continuamente os mecanismos de monitoramento e avaliação das parcerias. Isso se deve ao fato de que a base fundamental da existência dessas parcerias reside na estrita observância das metas previamente estabelecidas, bem como na garantia da prestação de serviços de alta qualidade aos cidadãos. É, portanto, necessário assegurar que tais acordos sejam eficazmente supervisionados e avaliados, visando ao cumprimento de seus objetivos e à satisfação das necessidades da sociedade. O fomento estatal não usa coerção direta para promover ou proteger atividades de interesse público realizadas por entidades do terceiro setor. Por outro lado, o controle do fomento estatal visa garantir que as medidas de apoio sejam legais e bem administradas. O termo "boa administração" refere-se ao cumprimento não apenas da legalidade, mas também de outros princípios e regras que regem a administração pública, como economicidade e eficiência (previstos na Constituição nos artigos 37 e 70), a necessidade de avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da aplicação de recursos públicos por entidades privadas (Constituição, artigo 74), bem como outros princípios constitucionais (SOUZA, 2009).

As organizações do terceiro setor precisam ter transparência para manter o controle social e evitar privilégios indevidos que possam comprometer princípios administrativos como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É importante que a transparência não se limite à prestação de contas; também é importante que os projetos desenvolvidos em colaboração entre o Estado e o Terceiro Setor sejam implementados e executados. Isso permite que os cidadãos participem diretamente da execução e eficácia dessas ações. A implementação ineficaz ou a execução ineficaz são problemas comuns em muitas parcerias. A transparência permite uma avaliação da eficácia dos procedimentos da parceria. Enquanto o controle formal é feito pelos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, os beneficiários diretos do programa geralmente são os únicos responsáveis pela execução das parcerias. Por exemplo, um programa de incentivo ao esporte administrado pelo Estado e pelo

terceiro setor pode ter melhor controle formal sobre a execução do programa. A certificação da entidade e a comprovação de gastos são parte do controle formal, mas o programa em si pode ser melhor controlado pelos envolvidos (GOMES; FANTINI, 2017).

Atualmente observa-se uma mudança no tipo de controle sobre a execução de parcerias. O controle burocrático dos meios e a gestão dos recursos financeiros foi pouco a pouco sendo substituído. No entanto, o controle de resultados tornou-se essencial nas colaborações contemporâneas. Isso significa avaliar o cumprimento das obrigações acordadas e o desempenho na realização das metas estabelecidas, indicando como os recursos devem ser aplicados de forma adequada. Em outras palavras, enquanto o controle de parceria burocrático se concentrava na verificação de notas fiscais e recibos, o controle de parceria contemporâneo dá atenção aos resultados alcançados pelo executor. Embora a honestidade e a moralidade nos gastos continuem sendo fundamentais, a verificação de se o objetivo acordado foi cumprido tornou-se ainda mais latente (SUNDFELD; SOUZA, 2011).

Um mecanismo essencial de fiscalização é o Controle Social, também conhecido como Controle Popular ou accountability. Trata-se de um pilar do Estado de Direito, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito, que promove a participação direta da sociedade no controle dos atos estatais. Este mecanismo visa garantir que os cidadãos tenham a oportunidade de fiscalizar a administração pública de forma ativa e contínua. O controle social abrange todos os setores do Estado, incluindo o controle político e administrativo em cada uma das esferas de poder, incluindo as parcerias com entidades privadas. Para seu pleno funcionamento, a transparência é indispensável, pois os atos do Estado devem ser amplamente divulgados e acessíveis ao público em geral, permitindo uma supervisão efetiva (GOMES; FANTINI, 2017).

Tornar os atos públicos não garante que sejam totalmente transparentes. Por exemplo, um órgão pode divulgar a execução de seu orçamento com dados agregados, oferecendo publicidade ao ato. No entanto, um item global, como locação de veículos ou equipamentos de informática, pode estar dentro dessa mesma execução orçamentária sem detalhamento específico de cada gasto individual, o que significa que o ato é público, mas não transparente. Para o Estado Democrático de Direito e a administração pública moderna, a transparência administrativa é essencial pois permite que todos tenham acesso à informação e participem da gestão dos recursos públicos, reduzindo o número de situações em que a atividade administrativa pode permanecer oculta. Isso é elementar para evitar o arbítrio, a ineficiência e a impunidade no exercício do poder (GOMES; FANTINI, 2017).

Leite (2024 p.34) afirma que ao delegar os riscos da execução dos Contratos de Gestão para as organizações Sociais, o Estado consegue desempenhar mais eficazmente o papel de promotor das atividades culturais e artísticas, entre outras. Em troca, é esperado que o parceiro privado receba os resultados justos da eficiência na realização das metas acordadas, que é o principal objetivo desse modelo. Nesse sentido, Ponte (2012, p.33) indica que a escolha do modelo de gestão pública não estatal apresenta desafios importantes, que incluem a redefinição do papel do Estado e a necessidade de investimentos substanciais em capacitação, supervisão e controle das organizações sociais. Santin (2021, p. 1220) afirma que é fundamental evitar que a entrada do Terceiro Setor seja interpretada como uma privatização dos serviços e direitos sociais, pois isso poderia criar uma base para reduzir a função do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos.

A transparência permite que os envolvidos verifiquem se o programa está cumprindo o acordo da parceria e se atende aos interesses da sociedade. O controle social surge para permitir essa fiscalização, concentrando-se no controle formal e na eficácia das ações. É necessário que a sociedade tenha amplo acesso aos termos da parceria, aos participantes e à distribuição dos recursos para que possa realizar esse controle. Isso garante transparência nas parcerias e permite que esse tipo de controle seja feito com conforme apontam Gomes e Fantini (2017, p.57). Os autores argumentam que é fundamental promover a participação da sociedade para que se possa acompanhar de perto os objetivos, o funcionamento e os resultados claros de qualquer organização, especialmente as que dependem de investimentos para suas atividades, como muitas organizações do Terceiro Setor. Muitas vezes, no entanto, tais objetivos e resultados são obscuros para o público em geral, pois estão disponíveis apenas para os beneficiários dos projetos e apenas para a sociedade e os investidores. Dessa forma, a participação ativa da população é primordial para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito, tornando a cidadania o principal componente de legitimação das instituições democráticas.

Santín (2021, p. 1221) alerta que a sociedade civil também corre o risco de perder a legitimidade diante do poder estatal devido às dificuldades em aplicar efetivamente os direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal. Tal fato ocorre especialmente quando suas ações passam a priorizar os interesses privados de indivíduos ou grupos específicos, em detrimento do interesse público. Essa situação é ainda mais preocupante no contexto das Organizações Sociais (OS) e outras entidades do Terceiro Setor, que, apesar de terem como objetivo a prestação de serviços de interesse público, não estão imunes a esse problema. O

desvio de finalidade, quando ocorre, pode comprometer a confiança e a credibilidade dessas entidades, gerando uma crise de legitimidade. Portanto, a necessidade de uma gestão transparente e comprometida com a função social é fundamental para evitar que as organizações se afastem de seu propósito original e sejam vistas como mecanismos de benefício privado, colocando em risco sua própria existência e o impacto positivo que se espera na sociedade.

Como a gestão cultural é predominantemente realizada por entidades do terceiro setor, uma organização sem fins lucrativos deve fornecer informações claras sobre os meios pelos quais pretende financiar suas atividades e atingir seus objetivos. O primeiro passo para promover a transparência em qualquer entidade do terceiro setor é garantir que haja consistência entre as fontes de recursos utilizadas e os objetivos sociais (GOMES; FANTINI, 2017). Do ponto de vista do gestor público, é importante enfatizar a constante preocupação de que tais organizações não se apropriem dos equipamentos por elas geridos para interesses particulares, mantendo sempre o interesse público como prioridade, conforme discutido anteriormente. Tanto o Estado quanto uma organização social têm como finalidade primordial servir à sociedade e promover o bem-estar coletivo. Portanto, é essencial que a gestão desses equipamentos culturais seja pautada pela transparência e pela prestação de contas, além disso, que sejam respeitados os mecanismos de fiscalização e controle para garantir que os recursos públicos destinados ao equipamento sejam utilizados de forma ética e responsável. Dessa forma, podemos assegurar que os equipamentos culturais permaneçam verdadeiramente a serviço da comunidade, promovendo o desenvolvimento social de forma equitativa e inclusiva.

3.7 Uma visão sobre um equipamento irmão: breves disposições sobre a Fundação OSESP e considerações sobre o controle das parcerias

Leite (2014, p.36), em seu relato sobre os diálogos entre a organização social e o estado de São Paulo, referente a execução do primeiro contrato de gestão, celebrado junto à Fundação OSESP, elenca três pontos de dificuldades por ela identificadas: a competitividade estabelecida como tônica de relacionamento com o ente público; a dificuldade de prestação de contas aos entes fiscalizadores da administração; e práticas arraigadas da estrutura herdada. A competitividade no relacionamento entre os atores sugere que a relação entre a organização social e o estado de São Paulo foi caracterizada por uma dinâmica onde as partes envolvidas buscavam defender seus interesses, muitas vezes em detrimento da colaboração mútua, tal como vimos nos contratos da Fundação Theatro Municipal de São Paulo. O que pode ter

gerado conflitos e obstáculos na implementação eficiente do contrato de gestão. As dificuldades de prestação de contas aos entes fiscalizadores da administração podemos destacar os desafios enfrentados pela organização social na demonstração transparente e adequada do uso dos recursos públicos destinados à gestão do equipamento. A necessidade de prestar contas de forma rigorosa e detalhada pode ter sido dificultada por questões burocráticas ou pela falta de estrutura adequada para a gestão financeira e administrativa. Já as práticas arraigadas da estrutura herdada sugerem que a organização social encontrou resistência ou dificuldades para implementar mudanças substanciais na estrutura e nos processos herdados da administração anterior, tais práticas arraigadas podem ter sido um obstáculo para a modernização e eficiência na gestão do equipamento.

Em junho de 2005, a Fundação OSESP foi estabelecida, obtendo mais tarde a qualificação como Organização Social (OS), com o ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso como presidente do Conselho de Administração. Em novembro de 2005, a Fundação celebrou um contrato de gestão com a Secretaria de Estado da Cultura, por meio do qual assumiu a administração da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), do coro da OSESP, da Sala São Paulo e do Complexo Cultural Júlio Prestes (RODRIGUES, *et al.*, 2012). Para Leite (2014, p.37) a autonomia e a liberdade da Fundação (OSESP) enquanto parceira e nos limites legais foram frequentemente restringidas pelo Tribunal de Contas do Estado, levando a questionamentos sobre a legalidade e a preservação do modelo de organizações sociais. A autora enfatiza que a postura do órgão fiscalizador contrariou a lógica e a finalidade da estrutura das organizações sociais, às vezes as transformando em meras extensões do Estado, o que representaria uma violação à lei, à Constituição e aos princípios do Direito Público, contrariando os objetivos da reforma e os princípios que a norteiam.

É necessário destacar que o Estado desempenha o papel de garantidor das políticas públicas, especialmente quando essas políticas são implementadas por organizações privadas. Isso ocorre porque uma das principais funções dessas organizações é otimizar os recursos públicos e atuar de maneira menos burocrática do que o Estado, o que tornaria inviável ou morosa a gestão direta pelo governo. Portanto, quando surgem mal-entendidos ou não cumprimento de metas na parceria, é importante que os órgãos de fiscalização exerçam seu dever de apontar e questionar essas falhas, buscando melhorias por parte da entidade contratada. É importante ressaltar que as parcerias na gestão de equipamentos públicos envolvem duas perspectivas distintas. A primeira do ente contratante, que assume a responsabilidade de monitorar, acompanhar, auditar e controlar de forma efetiva a parceria,

juntamente com a avaliação cuidadosa dos resultados alcançados. Essa supervisão é realizada de maneira dupla, sendo conduzida tanto pelos órgãos de fiscalização, como tribunais de contas e controladorias gerais, quanto diretamente pela contratante. Cabe, portanto, à entidade contratada fornecer serviços de qualidade e prestar contas de maneira transparente acerca da parceria. Nela está contida a segunda perspectiva de gestão, aquela que possui autonomia administrativa com o seguimento dos princípios públicos de boa gerência dos recursos.

O sucesso das parcerias está intrinsecamente ligado ao estrito cumprimento dos instrumentos jurídicos estabelecidos para regular essa colaboração. Esses instrumentos são essenciais para estabelecer diretrizes claras, normas e responsabilidades, proporcionando um arcabouço legal que norteia a atuação de ambas as partes envolvidas. Além disso, a conformidade com as normativas contribui para mitigar riscos e garantir a legitimidade do processo. No entanto, é importante ressaltar que o êxito das parcerias não se resume apenas ao cumprimento formal dos documentos legais. A manutenção do sucesso a longo prazo requer uma abordagem proativa, que inclui a comunicação contínua, a identificação ágil de desafios e a implementação de ajustes quando necessário. A busca constante por eficiência e aprimoramento, aliada a uma cultura de transparência e cooperação entre as partes, são elementos basilares para o sucesso sustentável das parcerias.

O diálogo é extremamente importante para o desenvolvimento das parcerias, tanto a entidade contratada quanto a contratante devem manter um alinhamento constante em relação à operacionalização de metas, dificuldades no cumprimento delas e a possibilidade de repactuação, se necessário. O objetivo final e comum a todos é a prestação de serviços públicos de alta qualidade. Portanto, espera-se que ambas as partes atuem de forma colaborativa para garantir o sucesso da parceria. A comunicação aberta e a busca por soluções conjuntas são ferramentas indispensáveis para alcançar tal objetivo.

Cabe nesse sentido ao setor público prover equipe de servidores públicos devidamente preparada para gerenciar políticas públicas, o governo corre o risco de enfrentar os desafios do país de maneira inconsistente e de superestimar o papel desempenhado por organizações sociais e outras parcerias público-privadas. É importante compreender que essas entidades não devem ser encaradas como soluções para as deficiências resultantes de uma abordagem simplista, que considera a redução do déficit fiscal como o único objetivo. As OS podem ser ferramentas úteis na implementação das políticas públicas já definidas, mas não devem assumir o papel de formuladoras ou coordenadoras dessas políticas (COSTIN, 2005)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do século XXI, as parcerias de interesse público entre entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado têm crescido. O aumento dos recursos destinados a essas entidades enfatiza a importância dessas parcerias na administração pública moderna. As parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor no Brasil estão se expandindo. Esses setores são compostos por organizações que não são nem empresas lucrativas nem órgãos estatais. As entidades do terceiro setor são híbridas porque realizam objetivos de interesse público, embora sejam de iniciativa privada. Estas são organizações públicas não estatais, ou organizações da iniciativa privada de interesse público. Essas entidades se organizam como fundações, associações, organizações religiosas ou sociedades civis, que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, e algumas também solicitam e recebem títulos jurídicos especiais do poder público (SUNDFELD; SOUZA, 2011).

De acordo com Bresser-Pereira (1995, p.02), o estado moderno não se restringe apenas ao seu núcleo burocrático, pois também é responsável por uma ampla gama de serviços. Esses serviços são apoiados pelo Estado por duas razões: primeiro, para corrigir a desigualdade na distribuição de renda causada pelo mercado, e segundo, para promover o desenvolvimento econômico por meio do aumento do capital humano, que é um fator repleto de externalidades positivas. Nesse contexto, a ênfase recai não apenas na adequação e eficácia das regulamentações, mas também na eficiência na prestação de serviços. Isso significa que os serviços devem oferecer uma qualidade superior ao mesmo custo.

Tratar do caso das organizações sociais e conseqüentemente do terceiro setor é inseparável da discussão dos conceitos fundamentais da nova gestão pública. Esta abordagem implica em uma transformação na forma como as entidades governamentais concebem e implementam políticas públicas. Em geral, essas transformações estão associadas a práticas previamente testadas, como políticas piloto em diversos países. Nesse sentido refletir sobre o Theatro Municipal e seus corpos artísticos é, contemplar o desenvolvimento cultural da cidade. Por mais de um século, esse equipamento tem desempenhado um papel central na promoção e no enriquecimento de diversas manifestações culturais. Apesar do crescimento da ênfase no "desenvolvimento cultural" na área dos estudos culturais, ainda persiste a associação da atividade cultural, especialmente a artística, com a efemeridade, o eventual e o ocasional. Contrastando com as ações culturais frequentemente pontuais, a atualidade exige uma visão da cultura como um campo de políticas públicas de longo prazo, um investimento voltado para gerações, não limitado a ciclos de governo. No entanto, é evidente que abordar a cultura

como algo tanto "presente" quanto "futuro" representam um desafio constante no contexto da administração pública (PONTE, 2012).

No sentido social Felizardo (2012 p. 57) destaca que o gestor cultural desempenha um papel como intermediário entre os vários intervenientes nos processos culturais. Ele atua como um agente de transformação, desenvolvendo políticas com base em uma análise da situação. É essencial que ele esteja atento às carências, capacidades e aspirações do ambiente no qual ele opera, seja o gestor do lado contratante seja o do lado contratado por meio das parcerias com organizações privadas. Dessa forma, a combinação entre a conformidade legal, a comunicação efetiva e a busca por melhorias contínuas são vitais para assegurar o sucesso das parcerias na gestão de equipamentos públicos culturais, bem como os replicados nas demais áreas da administração pública. Tal integração contribui para a eficácia na entrega de serviços de qualidade à sociedade, garantindo que as necessidades e expectativas dos cidadãos sejam atendidas de maneira transparente e responsável.

No entanto, é importante que esse modelo seja acompanhado por uma supervisão rigorosa, transparência e mecanismos robustos de prestação de contas. Essas medidas são essenciais para garantir que os interesses públicos sejam protegidos e que a parceria entre o governo e as organizações privadas esteja alinhada com os princípios éticos e normativos. Quando bem gerenciada, essa abordagem colaborativa pode representar uma estratégia eficaz para enfrentar os desafios e as tendências contemporâneas da administração pública. É importante ressaltar que os efeitos positivos dessas parcerias dependem de um bom relacionamento com o ente público, uma vez que este é o responsável pela definição das políticas. Portanto, não cabe às entidades privadas a exclusividade na definição dos mecanismos de aplicação das políticas, mas sim uma colaboração alinhada com os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo setor público.

O cenário cultural e artístico das políticas públicas no Brasil atualmente é marcado por características e tendências que foram concebidas e influenciadas a partir da reforma do Estado implementada pelo governo federal na década de 1990. Reforma essa que teve como objetivo promover uma reestruturação nas funções e no papel do Estado na sociedade, teve impacto em diversas esferas do serviço público, incluindo o setor cultural e artístico. Uma das principais mudanças provocadas por essa reforma foi a revisão do modelo de gestão e financiamento das políticas culturais, com uma maior ênfase na descentralização e na participação privada, conforme veremos a diante.

O modelo de gestão de equipamentos públicos por meio de Organizações Sociais (OS), quando bem implementado e bem fiscalizado, tem o potencial de trazer avanços na eficiência e diversificação de recursos, especialmente em espaços culturais. Tal formato facilita não apenas a captação de recursos privados, parcerias e doações, ampliando as possibilidades de financiamento, mas também permite maior flexibilidade na contratação de pessoal e nas aquisições e contratações de serviços. No caso do Theatro Municipal, é importante destacar que esse modelo de parceria é relativamente novo, o que requer um período de amadurecimento e ajustes. Para a consolidação desse modelo, é essencial contar com uma estrutura sólida de fiscalização e controle, garantindo a transparência, a preservação do caráter público dos serviços e o acesso democrático à cultura. O amadurecimento desse processo está em curso, e é indispensável para enfrentar os desafios e maximizar os benefícios, resultando em uma gestão mais eficiente e sustentável a longo prazo.

O balanço apresentado neste trabalho revela resultados mistos nas parcerias público-privadas voltadas à gestão de equipamentos públicos, com destaque para o caso do Theatro Municipal, onde o modelo tem enfrentado dificuldades desde sua implementação. Embora as parcerias possam oferecer benefícios substanciais, como maior eficiência na gestão e diversificação de recursos, é essencial reconhecer os desafios inerentes. Entre eles, estão a garantia de transparência, o controle social eficaz, a preservação do caráter público dos serviços e a promoção de acesso equitativo à cultura. Ao avaliar os resultados dessas parcerias, é importante considerar tanto os avanços quanto os obstáculos, com o objetivo de subsidiar decisões futuras e aprimorar os modelos de gestão desse importante equipamento cultural.

Atualmente, os gestores e servidores da Fundação Theatro Municipal de São Paulo estão preocupados com a situação e o histórico dos últimos anos. Diversas tentativas de melhorar a gestão foram realizadas, envolvendo entidades e modelos jurídicos diferentes, conforme discutido ao longo deste trabalho. A celetização dos corpos artísticos, por meio do modelo de gestão por Organizações Sociais (OS), ajudou a resolver parte dos problemas relacionados a contratos precários. No entanto, conforme mencionado, as escolas sob gestão da Fundação Theatro ainda mantêm cerca de 150 contratados nas condições anteriores. Em busca de soluções alinhadas aos conceitos da nova administração pública, os gestores estão considerando a criação de uma fundação de apoio exclusiva para o Complexo Theatro Municipal de São Paulo, nos moldes da Fundação OSESP e da Fundação de Apoio ao Museu Paulista. Esta fundação seria dedicada exclusivamente à gestão do espaço com o objetivo específico de enfrentar e reduzir as dificuldades enfrentadas nos últimos anos. A proposta visa

uma gestão mais eficiente e especializada, e garantir um futuro mais estável e sustentável para o Complexo Theatro Municipal e suas entidades educacionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, APARECIDA M. O trabalho técnico no campo **das artes e espetáculos: um estudo sobre o Theatro Municipal de São Paulo**. Universidade Estadual de Campinas, 2008.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. São Paulo: Folha de S.Paulo, 22 maio 1995. Por Luiz Carlos Bresser-Pereira.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O CONSENSO DE WASHINGTON: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Editora Manoele, 2003. 2124 p.

BERNARDES, Maria Elena. **O ESTANDARTE GLORIOSO DA CIDADE: Teatro Municipal de São Paulo (1911-1938)**. 2004. 320 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Unicamp, Campinas, 2004.

BESTEIRO, Andreia Mingroni. **Redes culturais: Estruturas rizomáticas para potencializar a gestão cultural**. 2022. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Cultural, Instituto Politécnico de Leiria, Leiria-PT, 2022.

BONIOTTI, Cristina. The public–private–people partnership for cultural heritage management purposes. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*: 12 January 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos *et al* (org.). **A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2006. p. 0-310.

_____. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 356 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; KEVIN, Peter (org.). **A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 310 p.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo. O setor público não estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde. 2022. 237 f. Tese (Doutorado) - Curso de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

COSTIN, Claudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 7, n. 0, p. 107-117, 2005.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 45, p. 29-48, 1998.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *welfare state*: urgência de um novo pacto. In: Bresser-Pereira L.C., Wilhelm J., Sola Lourdes. Organizadores (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**, ed.1, Brasília, Editora FEU-ENAP-IMESP, 2001. cap.7, p. 219-232.

DURAND, José Carlos. CULTURA COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA. **São Paulo em Perspectiva**, [S.L.], v. 15, n. 2, p. 66-72, abr. 2001.

FELIZARDO, Joana Isabel Pereira. **A INCLUSÃO SOCIAL PELAS ARTES**: contributo para uma política cultural inclusiva na região do algarve. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Cultural, Universidade do Algarve, Faro, 2012.

FUNDAÇÃO THEATRO MUNICIPAL DE SÃO PAULO, **Contrato de Gestão 02/FTMSP/2021**, 2021.

GOMES, da Costa, Vinícius; FANTINI, Virgílica Gomes. O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO LEGITIMADOR DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, v. 4, p. 48-66, 2017.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 40, p. 201-234, abr. 2006.

GRAU, Núria. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In: Bresser-Pereira L.C., Wilhelm J., Sola Lourdes. Organizadores (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**, ed.1, Brasília, Editora FEU-ENAP-IMESP, 2001. cap.9, p. 233-242.

LEITE, Ana Flávia Cabral Souza. **Organizações Sociais da Cultura - um modelo de sucesso**:: o caso da fundação osep. São Paulo: Editora Pau-Brasil, 2014.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2001, Brasília. **TEXTO PARA DISCUSSÃO NO 852**. Brasília: Ipea, 2001. p. 6-26.

PAPAZOGLU, Grammatiki (Emmy). Society and Culture: cultural policies driven by local authorities as a factor in local development::the example of the municipality of xanthi-greece. **Heritage**, [S.L.], v. 2, n. 3, p. 2625-2639, 5 set. 2019. MDPI AG.

POLLITT, Christopher. CLARIFYING CONVERGENCE. Striking similarities and durable differences in public management reform. **Public Management Review**, [S.L.], v. 3, n. 4, p. 471-492, dez. 2001. Informa UK Limited.

PONTE, Elizabeth. Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPS e a gestão pública não estatal na área da cultura. São Paulo: Rumos Pesquisa, 2012.

REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 45, n. 3, p. 17-26, 7 abr. 2015. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, [S.L.], n. 21, p. 344-365, jun. 2009. FapUNIFESP (SciELO).

RIBEIRO, Rafael Abreu. **Theatro Municipal de São Paulo: a história a partir da normativa da Câmara Municipal**. Uberlândia, v.12, n. 2 p.340-356, 2016

RICHARDSON, Ruth (org.). As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e a Administração Pública**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2006. p. 0-310.

ROBINSON, William I. **Latin America and Global Capitalism**: a critical globalization perspective. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008.

RODRIGUES, Andrea Leite *et al.* ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA GERAÇÃO DE INOVAÇÃO SOCIAL PELA OSESP. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, [s. l], v. 10, n. 2, p. 344-368, ago. 2012.

SACHS, Ignacy. O Estado e os Parceiros Sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: Bresser-Pereira L.C., Wilhelm J., Sola Lourdes. Organizadores (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**, ed.1, Brasília, Editora FEU-ENAP-IMESP, 2001. cap.7, p. 197-218.

SANTIN, Janaína Rigo. O FUTURO PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA REGENERAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA PÓS PANDEMIA: desafios e possibilidades. **Revista Jurídica Luso - Brasileira**, Lisboa | Portugal, v. 5, n. 7, p. 1195-1226, jul. 2021.

SANTIN, Janaína Rigo. O FUTURO PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA REGENERAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA PÓS PANDEMIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES. *Revista Jurídica Luso - Brasileira*, [s. l], v. 5, n. 7, p. 1195-1226, 2021.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Cultura. **PLANO MUNICIPAL DE CULTURA DE SÃO PAULO**: caderno de consulta pública. 2016.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 524 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do estado. In: Bresser-Pereira L.C., Wilhelm J., Sola Lourdes. Organizadores (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**, ed.1, Brasília, Editora FEU-ENAP-IMESP, 2001. cap.6, p. 173-196.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As modernas parcerias públicas com o Terceiro Setor. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 43, n. 11, p. 1-254, mar. 2011.