



GESTÃO

DRIBLANDO DESAFIOS DO CAMPO CULTURAL: MUSEU DO FUTEBOL E A GESTÃO POR ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Bernard Alexander Lemos Tjabbes¹, Letícia Nascimento Santiago²,
Lígia Kulaif Perroni³, Luciana Cristina Ramos Nicolau⁴, Pedro Vian-
na Godinho Peria⁵

RESUMO

A ausência de institucionalidade das políticas públicas de cultura no Brasil mostra-se como um dos principais desafios para agentes públicos e privados que se dedicam à construção de ações efetivas. Partimos do estudo do caso da Secretaria de Cultura, Economia e Indústrias Criativas do Estado de São Paulo (SEC) para compreender que estratégias são criadas para driblar esse quadro na política museológica. Sem uma política definida em lei, questionamos como o órgão foi capaz de desenvolver uma ação museológica, consistente no tempo, a partir do modelo de contratualização com organizações sociais. A profundidade dos termos de referência e as suas alterações empreendidas pela equipe técnica da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM/SEC) garantiram o desenvolvimento da qualidade deste documento, permitindo uma evolução da política. Propomos que esses termos sejam vistos como cumpridores da função de conferir institucionalidade, continuidade e manutenção do que seria uma “política estadual de museus”, o que, no entanto, não acaba com os desafios da gestão cultural.

Palavras-chave: Organizações Sociais. Museus. Publicização. Gestão Cultural.

-
- 1 Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), atualmente é produtor na Fundação Bienal de São Paulo. E-mail: btjabbes@gmail.com.
 - 2 Especialista em Fundamentos da Cultura e das Artes pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Email: leticia83nascimento@gmail.com.
 - 3 Mestre em Museologia pelo Programa Interunidades em Museologia da Universidade de São Paulo (USP), atualmente é pesquisadora no Núcleo de Acervo Museológico da Pinacoteca do Estado de São Paulo. E-mail: likulaif@gmail.com.
 - 4 Mestre em Artes pelo Instituto de Artes da Unesp-SP, atualmente é a Coordenadora do acervo da Coleção de Arte da Cidade, no Centro Cultural São Paulo. E-mail: lcr.nicolau@unesp.br.
 - 5 Mestre em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), doutorando em Administração Pública e Governo na FGV EAESP. E-mail: p.v.g.peria@gmail.com.

ABSTRACT

The lack of institutionality of public cultural policies in Brazil presents itself as one of the main challenges for public and private agents dedicated to the construction of effective actions. We started from the case study of the Secretariat of Culture, Economy and Creative Industries of the State of São Paulo, to understand what strategies are created to dribble this framework in museum policy. Without a policy defined by law, we question how the agency was able to develop a museological action, consistent over time, based on the model of contractualization with social organizations. The depth of the terms of reference and their changes undertaken by the technical team of the UPPM/SEC ensured the development of the quality of this document, allowing an evolution of the policy. We propose that the terms of reference be seen as fulfilling the function of conferring institutionality, continuity and maintenance of what would be a “state museum policy”, which, however, does not end with the challenges of cultural management.

Keywords: Social Organizations. Museums. Publicization. Cultural Management.

INTRODUÇÃO

O modelo de gestão baseado nas organizações sociais nasceu, no Brasil, inserido no contexto de amplas reformas estatais da década de 1990. Em um cenário de inflação galopante e crescente demanda por serviços públicos de alcance universal, o governo pessedebista de Fernando Henrique Cardoso (1995–2001) implementou uma agenda de liberalização econômica, ajuste fiscal e redução do tamanho da máquina estatal. Foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criado no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que guiou a sequência de alterações na forma de gestão dos serviços públicos.

Para Sano e Abrucio (2008), a onda de reformas caracterizada como nova gestão pública (NGP) definiu-se pela adoção de mecanismos de flexibilização da gestão pública e da orientação da prestação de serviços aos resultados. Dentre as mudanças, a conceituação de “serviços não exclusivos” para as áreas de educação, serviços médicos e assistenciais, pesquisa e cultura deu suporte à proposta de transferir a gestão desses tipos de serviço para o setor público não estatal, processo nomeado como “publicização”. As entidades responsáveis por gerenciar esses serviços, por meio da firma de um contrato de gestão (CG) com o poder público, são as organizações sociais (OSs). Ainda segundo Sano e Abrucio (2008), a contratualização com

uma rede de provedores de serviços públicos seria a forma mais adequada para alcançar os objetivos almejados pela nova gestão pública. No âmbito federal, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, garantiu o projeto da publicização e definiu parâmetros mínimos para a qualificação de entidades como organizações sociais e para a constituição de contratos de gestão na administração pública federal. Nas palavras do ministro à frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), Bresser-Pereira (1998), as reformas visavam a construção de um Estado mais regulador e promotor indireto dos serviços públicos.

Ainda que o grau de eficácia e efetividade da reforma da década de 1990 não seja ponto pacífico (Paula, 2005), fato é que seus pressupostos, estratégias e instrumentos se difundiram. Na esfera subnacional, o estado de São Paulo foi pioneiro na implementação do modelo de publicização. A Lei Complementar no 846, de 4 de junho de 1998, estabeleceu os critérios para esse formato de gestão no estado e foi atualizada sucessivamente em 2005, 2009, 2010 e, por último, em 2014 a partir da publicação da Lei Complementar no 1.243. De certa maneira, a lei estadual acompanha o disposto no seu correlato federal, mas, desde sua primeira edição, coloca ênfase nos campos da saúde e da cultura, apenas incluindo áreas como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente, que já estavam garantidos na legislação federal de 2014.

Especificamente no campo da cultura, a primeira qualificação de uma entidade como organização social foi atribuída, em 2004, à Associação Paulista dos Amigos da Arte – APAA, ou seja, seis anos depois da criação da publicização no estado de São Paulo, enquanto, na área da saúde, as primeiras qualificações já aconteceram em 1998. Ainda assim, na segunda metade da década de 2000, diversas outras entidades estavam qualificadas e puderam firmar contratos de gestão com a Secretaria de Cultura, atual Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativas.

A Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativas (SEC), de acordo com o Decreto Estadual nº 50.941/2006, é responsável, entre outras atribuições, pela formulação e implantação de políticas públicas voltadas ao fomento e difusão de produção cultural, preservação do patrimônio museológico e histórico, formação e difusão cultural no estado de São Paulo.

Neste sentido, a gestão em parceria com Organizações Sociais de Cultura foi paulatinamente implantada, iniciando com dois contratos firmados em 2004 e atingindo o número de 27 parcerias em 2012. A Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativas mantém há alguns anos a média de 26 contratos de gestão para a execução de atividades em cerca de 50 equipamentos e de 5 corpos artísticos.

Além da gestão por organizações sociais (OSs), para a consecução das atividades dos quatro eixos de atuação (fomento direto e indireto, investimento e crédito; gestão e ampliação das instituições e programas culturais públicos; acesso à cultura, difusão cultural e eventos referenciais e preservação do patrimônio histórico e cultural), a SEC atua por intermédio da Fundação Padre Anchieta e da Fundação Memorial da América Latina e de forma direta, no caso dos programas de fomento, por exemplo.

Na estrutura da Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativas, a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM/SEC) é responsável pela elaboração, desenvolvimento e avaliação de diretrizes e políticas públicas relacionadas ao patrimônio museológico do estado de São Paulo. Ao longo dos últimos quinze anos, nas instituições museológicas vinculadas à UPPM/SEC, é notável o impacto da adoção do modelo de gestão em parceria com Organizações Sociais de Cultura no desenvolvimento da política cultural na área de museus.

É por meio dos chamamentos públicos que a UPPM/SEC publiciza o documento norteador Termo de Referência (TR), que reflete as diretrizes para a execução das atividades, com metas, rotinas e obrigações, visando a proposição de planos de trabalho que atinjam os objetivos no âmbito da pesquisa, preservação, comunicação e funcionamento dos museus. Importante destacar que nos TRs as diretrizes são renovadas periodicamente, de acordo com os chamamentos públicos, e que, de certa forma, exercem o papel de uma política estadual de museus — a qual nunca foi efetivamente realizada no âmbito das políticas públicas da SEC/SP.

No intuito de analisar o desenvolvimento dos editais de chamamento das OSs, ligadas aos museus do estado de São Paulo, o estudo será focado nos dois últimos editais lançados para a gestão do Museu do Futebol, o primeiro do ano de 2016 e o último, de 2021.

O Museu do Futebol nasce a partir de um impulso inicial da Prefeitura de São Paulo, em 2005, desenvolvido em parceria com a Fundação Roberto Marinho, que realizou a concepção e a implantação do equipamento, dando início a um museu pioneiro no uso da tecnologia e nas ações de acessibilidade. Fundado em 2008, nas estruturas do prédio tombado do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho (popularmente conhecido como “Estádio do Pacaembu”), o museu traz quinze salas expositivas, com curadoria de Leonel Kaz, projeto de intervenção arquitetônica por Mauro Munhoz e expografia por Daniela Thomas e Felipe Tassara, que permanece até os dias de hoje. O museu se estabeleceu como um modelo, primeiramente experimental e hoje já consolidado, de pesquisa e atividades através

do Centro de Referência do Futebol Brasileiro (CRFB)⁶, inaugurado em 2013, atuando como coração da instituição que não possui acervos materiais, baseado em uma estrutura permeada pela museologia.

A escolha deste museu para a pesquisa se deu pela possibilidade de comparação focada nas ações de uma única OS, o IDBrasil Cultura, Educação e Esporte, responsável por sua gestão há mais de uma década. A organização, antes nomeada Instituto da Arte do Futebol Brasileiro, foi qualificada como OS em agosto de 2008, tendo firmado neste mesmo ano o primeiro contrato para a gestão do Museu do Futebol e sendo até hoje a única organização social a vencer as convocações públicas deste museu, desde então.

Para a análise, serão utilizados como materiais de base os próprios editais lançados pela Secretaria, de 2016 (São Paulo, 2016a) e 2021 (*idem*, 2021a), principalmente os Termos de Referência, além das documentações com as propostas escolhidas e contratualizadas por meio do contrato de gestão, fruto do projeto da OS vencedora — o IDBrasil em ambos os casos.

OS TERMOS DE REFERÊNCIA NO ÂMBITO CULTURAL

Como explicitado, atualmente a base para a implementação da política de museus no estado é o chamamento público feito pela Secretaria de Cultura e Indústria Criativas, com o Termo de Referência (TR) desenvolvido pela UPPM/SEC como documento norteador que oferece as diretrizes às entidades qualificadas e aptas a garantir a gestão dos equipamentos. O início do processo de publicização do chamamento público é a publicação de resolução pelo secretário da pasta, acompanhada de Termo de Referência para subsidiar a elaboração de proposta técnica e orçamentária.

No direito administrativo brasileiro, até recentemente, a figura jurídica do TR era mal definida pela Lei Geral de Licitações — Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) —, e sua primeira menção explícita aparece no Decreto nº 5.450 de 2005 (*idem*, 2005), atualizado pelo Decreto nº 10.024 de 2019 (*idem*, 2019), cujo objeto principal é a normatização do pregão. Nesse contexto, o Termo de Referência passou a se referir à forma pela qual a administração pública estabelece quais os critérios técnicos que devem ser levados em conta para a aceitação de propostas. Assim, o Termo de Referência apresenta de forma detalhada e precisa o objeto do produto ou serviço a ser contratado, bem como as suas qualidades fundamentais. Sem esse documento, todo o processo de seleção é comprometido.

6 Ver mais em: <https://museudofutebol.org.br/crfb/>.

É a partir da leitura e interpretação desse plano básico que as organizações sociais interessadas formulam suas diferentes propostas de gestão do serviço, de forma que, em princípio, a proposta selecionada deve ser aquela que melhor resolve os desafios de gestão para atender ao Termo de Referência — o estado de futuro visado pela administração pública. A pesquisa documental empreendida mostra que os Termos de Referência elaborados pela Secretaria de Cultura, Economia e Indústrias Criativas do Estado de São Paulo são extensos e abrangem a mais variada gama de conteúdos, desde apresentações institucionais, cartas de princípios e valores, definições conceituais e estabelecimento de amplas diretrizes de gestão. A profundidade deste instrumento não se dá sem razão, quando observado o contexto histórico da institucionalidade das políticas públicas de cultura, no geral, e da política museológica, em específico. Neste sentido, é importante verificar que o desenvolvimento da qualidade deste documento na área da cultura, especificamente na área museológica, também denota a evolução da política de museus no estado.

Podemos estabelecer, de maneira didática, uma breve comparação com o cenário no campo da saúde no estado de São Paulo, também assentada sob o modelo de publicização de serviços. Ainda que os objetos, instrumentos e públicos-alvo sejam distintos, é a mesma origem legal que guia a execução dessas políticas públicas.

Na saúde, de um lado, temos uma orientação da formulação e implementação dos diferentes serviços bastante parametrizada por camadas de normatizações que remontam à Constituição. A explícita menção à consolidação de um sistema universal de prestação de serviços de saúde, a formulação da Lei Orgânica da Saúde — Lei nº 8.080/1990 (Brasil, 1990) — e as posteriores Normas Operacionais Básicas (NOB) estabeleceram uma ordenação da política pública de saúde em termos de divisão de competências entre os entes federados, formas de financiamento e diretrizes para os investimentos, direitos da cidadania, classificação da tipologia dos serviços e das estruturas dos equipamentos. Além disso, foi no estado de São Paulo que o modelo de contratualização por resultados mais avançou, pela dramática necessidade de ampliar a prestação de serviços sem, contudo, impactar no montante de despesas de custeio da Secretaria Estadual de Saúde (Sano; Abrucio, 2008). Em outras palavras, a política pública de saúde tem um altíssimo grau de consolidação institucional e, no estado de São Paulo, traz forte marca do gerencialismo.

No mundo da Cultura, o quadro é dramaticamente diverso. Ainda que a Constituição Cidadã de 1988 seja pioneira no estabelecimento dos direitos culturais, a infraestrutura legal não logrou estabelecer diretrizes e instrumentos objetivos para a efetivação do disposto nos artigos 215, 216 e 216A da Carta. De acordo com Isaura Botelho, para alcançar uma almejada democracia cultural, cujos pressupostos estão presentes no texto constitucional, é preciso estabelecer “mecanismos de diálogo permanente” (Botelho, 2016, p. 81) entre as diferentes esferas de governo. Ainda não foi possível estabelecer um sistema único de cultura, a exemplo dos da Saúde e da Assistência Social, bem como não há garantia de financiamento para a área ou a instituição das competências compartilhadas ou concorrentes entre os entes da federação. Somado a esta fraca base institucional, devemos ressaltar as constantes oscilações no âmbito político.

Com esse breve retrato, frisamos que um mesmo instrumento do direito administrativo, o contrato de gestão, não tem os mesmos usos e objetivos para políticas públicas com trajetórias institucionais diversas ou até opostas. Isso se reflete, de forma muito evidente, na estrutura dos chamamentos públicos feitos pelas secretarias estaduais de Saúde e de Cultura. Como dito, a UPPM/SEC lança ao público uma extensa e profunda descrição dos princípios, valores, diretrizes, objetos e ações que dão forma e conteúdo aos museus públicos estaduais. De maneira diversa, os chamamentos da Secretaria Estadual da Saúde colocam o equivalente ao plano básico no corpo da minuta do contrato de gestão, como seu Anexo I - Descrição dos Serviços, que estabelece objetivamente e em detalhes quais os serviços que devem ser operados, em quantidade e qualidade especificadas, naquele equipamento cuja gestão será contratualizada.

Essa diferença permite o levantamento de uma problematização norteadora da discussão que se coloca nas próximas seções: são os termos de referência da UPPM/SEC que, em sua profundidade e extensão, cumprem a função de conferir institucionalidade, continuidade e manutenção do que seria uma “política estadual de museus”, que hoje inexistente?

A POLÍTICA PÚBLICA NA ÁREA MUSEOLÓGICA

Ao analisarmos a política pública na área de museus no estado de São Paulo, é possível dividi-la em duas frentes principais: a manutenção e a gestão, por meio de contratos firmados com organizações sociais de cultura, de 24 equipamentos museológicos do estado e o Sistema Estadual de Museus (SISEM). O SISEM, criado em 1986, é uma instância da Secretaria de Cultura, Economia e Indústria Criativas e promove a articulação e o desenvolvimento técnico dos museus paulistas.

Neste sentido, nosso olhar está voltado para a gestão dos museus mantidos pela UPPM/SEC e para a reflexão sobre o quanto a dependência de uma trajetória de fraca consolidação institucional e fortes oscilações políticas foi fator para que o corpo técnico da UPPM/SEC buscasse estabelecer as diretrizes de uma normatização mais abrangente, uma lei orgânica ou um plano, por exemplo, por meio de instrumentos efêmeros e infralegis de cunho estritamente gerencial. Nesse cenário, o contrato de gestão, que nasce com objetivos de operação de serviços, torna-se ferramenta para o desenho de um plano de âmbito estadual voltado aos museus administrados pela UPPM/SEC .

É a partir dessa inquietação que o artigo discute um caso específico de contratualização no âmbito da UPPM/SEC. A análise dos diferentes termos de referência, dos diferentes planos de trabalho e dos diferentes contratos de gestão do Museu do Futebol são subsídios ricos para a discussão empírica da problematização levantada até este ponto. Tanto as mudanças quanto as continuidades, bem como as formas pelas quais a organização social responde às demandas da administração pública, indicam pistas para avaliar as estratégias pelas quais a fragilidade institucional da cultura é contornada.

O CASO DO MUSEU DO FUTEBOL

O Museu do Futebol foi inaugurado em setembro de 2008, seus primeiros Plano Museológico e Planejamento Estratégico são respectivamente de 2009/2010 e 2011/2012, após os primeiros anos de funcionamento da instituição, nos quais “a Organização Social gestora trabalhou na estruturação do museu e de suas equipes, bem como em suas linhas de ação, processos organizacionais, normas, programas e diretrizes” (São Paulo, 2016b, p. 21). A UPPM/SEC lançou novo chamamento público em 2016, visando a continuidade e aprimoramento das ações e programas já implementados.

Ao publicizar as convocações públicas em 2016, a UPPM/SEC apresenta as linhas de ações reestruturadas em “um conjunto de quatro diretrizes, e suas respectivas metas e ações que passam a constituir a política na área museológica, prevista para os próximos cinco anos, no âmbito da gestão dos museus geridos em parceria com Organizações Sociais de Cultura” (*ibidem*, p. 14).

Em linhas gerais, as diretrizes abarcam a democracia cultural, a partir de processos participativos e/ou inclusivos da sociedade civil; processos de gestão transversal, horizontal e descentralizada nos museus; descentralização, democratização e diversificação do acesso ao patrimônio

museológico, garantindo a acessibilidade plena aos diferentes públicos do equipamento cultural e desenvolvimento e apoio de ações em rede no estado de São Paulo por meio dos museus da SEC.

Na perspectiva de fazer um balanço e avançar no modelo de gestão por contratos de gestão na área de museus, a UPPM/SEC descreve os princípios e diretrizes de atuação para os museus de sua rede considerando que os “resultados alcançados nos últimos dez anos trazem contribuições significativas para a preservação, pesquisa, acesso e apropriação do patrimônio museológico, mas apontam para a reflexão quanto aos novos compromissos sociais que iremos assumir a partir da estruturação de nossas instituições” (São Paulo, 2016b, p. 14).

Neste sentido, para o então futuro ciclo de cinco anos de mais um contrato de gestão do Museu do Futebol (2016–2021), a UPPM/SEC destaca alguns desafios institucionais específicos para o museu, considerando suas peculiaridades e concretizações. Da mesma forma, reforça, nas Diretrizes Programáticas para o novo contrato de gestão:

Que o Museu do Futebol, pela potência, alcance e teor de experimentação e inovação de suas ações, possui meios de se estabelecer de modo ainda mais efetivo como referência no campo museológico no âmbito do patrimônio imaterial e nas problematizações sobre preservação de acervos digitais, relacionado ao futebol como manifestação cultural e na mobilização de público (*ibidem*, p. 24).

A partir das premissas e expectativas da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico da SEC, após a apresentação de proposta e análise da própria UPPM/SEC, o contrato de gestão CG nº 04/2016 foi firmado com o IDBrasil Cultura, Educação e Esporte, com vigência entre 2016 e 2020.

No Contrato de Gestão, o Anexo I - Estratégia de Ação é um documento extenso (95 páginas) no qual a Organização Social demonstra de que forma buscará atender as diretrizes e desafios postos na convocação pública. É por meio deste documento que os objetivos específicos para cada programas de trabalho são detalhados. No Anexo II - Metas e Proposta Orçamentária, apresenta-se o quadro de 57 metas que são divididas anualmente por programa de trabalho e que mensuram produtos e resultados desejados.

Ao analisarmos o contrato assinado com o IDBrasil para a gestão do Museu do Futebol de 2016 a 2020 e o termo de referência, é possível observar que a Organização Social apresentou as estratégias para alcançar os resultados esperados para o ciclo de cinco anos de gestão.

Não entraremos nos detalhes da execução dos planos de trabalho ao longo dos cinco anos e partiremos para a convocação pública realizada em 2021. Sob um olhar macro, em uma comparação apenas da sessão de apresentação do Museu do Futebol no Termo de Referência, podemos notar concretizações importantes. Vejamos, primeiro, o TR de 2016: “O museu tem por missão investigar, preservar e comunicar o futebol como expressão cultural no Brasil, em diálogo com todos os públicos, para instigar e inspirar ideias e experiências a partir do futebol” (São Paulo, 2016b, p. 21).

Já em 2021, temos:

O museu tem por missão preservar, pesquisar e comunicar o futebol no Brasil, em suas dimensões e expressões históricas e culturais, para os mais diversos públicos. Educar a partir dos afetos, da empatia e da inclusão. Incentivar a prática do esporte, colaborando para torná-lo mais inclusivo. Objetiva ser um ambiente de empatia, inclusão, convivência e diálogo com todos os públicos, referência no respeito à diversidade cultural, em acessibilidade e na musealização do futebol em suas múltiplas expressões. Seu pioneirismo no uso de tecnologias inovadoras para preservar e comunicar museologicamente seu patrimônio — o futebol — é notável. Destaca-se também por ser um museu que dialoga com seus públicos no desenvolvimento de suas ações (*idem*, 2021b, pp. 11-2).

Outro ponto a se destacar refere-se ao Plano Museológico (PM): “A atualização do Plano Museológico da instituição está em fase de finalização, adotando-se neste processo de elaboração uma metodologia participativa, bem como atendendo à legislação vigente e às diretrizes da UPPM/SEC” (*ibidem*, p. 13).

A atualização do Plano Museológico foi uma das estratégias de ação propostas pelo IDBrasil em consonância com o Eixo 1 do Programa de Gestão Executiva, Transparência e Governança, no contrato de gestão CG no 04/2016. O Plano Museológico 2021–2025, concluído em junho de 2021, resultado de revisão e atualização do Plano Museológico de 2009, apresenta os avanços da instituição e vai ao encontro das premissas da UPPM/SEC.

As novas demandas da sociedade, algumas nem tão novas assim, dirigem-se também aos museus e são amplas e variadas: maior participação dos públicos, inclusão e acessibilidade de todos, narrativas plurais, representatividade de minorias, repatriação de objetos de proveniência questionável, defesa de causas sociais, envolvimento com questões relevantes para a cidadania e por uma atuação pautada pelos valores da ética e da sustentabilidade (IDBrasil, 2021, p. 13).

Assim como as novas demandas vindas da UPPM/SEC através do TR, um novo Plano Museológico, desenvolvido mais de dez anos após o primeiro, demonstra toda a evolução na gestão museológica da instituição. É importante destacar que é dever de todo museu possuir um Plano Museológico vigente que define suas missões e premissas, e siga de forma coerente as normas do Estatuto de Museus, documento criado em 2004 através de comitê do Ibram (Instituto Brasileiro de Museus) e sancionado em 2009, que trazia uma proposta de consolidação da área museológica dentro de todo o país.

Diante de parâmetros mais consolidados, a área museológica parte para o desenvolvimento de políticas mais sólidas e embasadas a partir de documentos norteadores. Em um país como o Brasil, que é constituído pelas mais diversas realidades, em um território continental, é uma premissa que cada plano museológico siga as especificidades de cada museu.

O Plano Museológico deve ser elaborado com a finalidade de orientar a gestão do museu e estimular a articulação entre os diversos setores de funcionamento, tanto no aprimoramento das instituições museológicas já existentes, quanto na criação de novos museus. Essa ferramenta de planejamento estratégico deve ordenar e priorizar as ações a serem desenvolvidas pelo museu para o cumprimento da sua função social e constituir-se como um documento museológico que baliza a trajetória do museu (Ibram, 2016).

Importante entender que um novo Plano Museológico (PM), além de estar condizente com uma nova realidade do Museu e as novas propostas da SEC, também vai balizar todas essas novas premissas indicadas pela UPPM/SEC no novo chamamento de 2021. Não à toa veremos a ampliação de vocabulários no novo PM que também vão aparecer no TR e também estarão em consonância com as novas definições de museu elaboradas pelo Conselho Internacional de Museus (Icom). Alguns como: acessibilidade, diversidade, decolonização, questões de gênero e sociais. Isso tudo vai

culminar no grande momento dessa nova etapa do Museu, que é a renovação da exposição de longa duração que, em consonância com as demandas de atualizações temáticas, tentará expor as novas missões e premissas previstas no PM de 2021. Destacamos aqui que, diferente do Plano Museológico anterior, este, que entra em vigor no ano de 2021 vem com prazo de validade concomitante ao prazo do CG proposto pela UPPM/SEC. Apesar de não ser nosso foco nesta análise destacar pontos da nova gestão IDBrasil mais minuciosamente, vale chamar a atenção para a relação cada vez mais estreita dos órgãos museológicos do estado de São Paulo com a política de museus proposta pela UPPM/SEC. Por esse lado, fica cada vez mais clara a importância que o TR tem nas diretrizes das gestões das OSs que, até certo ponto, possuem autonomia de gestão e planejamento estratégico.

É possível verificar na evolução dos Planos Museológicos do estado de São Paulo essa estreita relação com os Termos de Referência elaborados pela Secretaria de Cultura. Nada disso é por acaso. É preciso entender a relação quase dialética entre os dois documentos. O TR evoluiu de acordo com o trabalho realizado em conjunto entre UPPM/SEC e OSs, trabalho este que é realizado quase que diariamente no acompanhamento de processos administrativos e museológicos das áreas de acervo, gestão e administrativo. Assim adquire-se conhecimento sobre a realidade museológica das instituições paulistas e se propõem meios de evoluir os trabalhos a partir de propostas documentadas nos TRs seguintes. Da mesma maneira, os Planos Museológicos vão seguir as diretrizes propostas nesses TRs, seja como premissa para novas abordagens museológicas, seja como forma de manter o contrato de gestão seguindo as normas pré-estabelecidas pela UPPM/SEC, que define a OS gestora daquela instituição. É consenso entre os gestores e profissionais da museologia em São Paulo a necessidade de políticas públicas mais consistentes e duradouras para a área, como a criação de um Política Estadual de Museus, porém, enquanto esta não é criada, os museus continuam seguindo as diretrizes e se atualizando a partir dos Termos de Referência lançados pela UPPM/SEC a cada edital de chamamento público.

É importante ressaltar que todas essas evoluções museológicas destacadas aqui surgem atreladas a todo o aparato e desenvolvimento profissional da área (temos em São Paulo o surgimento do curso técnico de museologia da ETESP em 2005 e no Parque da Juventude, em 2007; a criação do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia da USP, em 2014; além de eventos de diálogos entre os trabalhadores de museus, como o Encontro Paulista de Museus [EPM], o Seminário Brasileiro de Museus [Sebramus], entre outros), norteados por diretrizes mundiais, debatidas e geridas pelo Conselho Internacional de Museus (Icom) e cada vez com mais participações brasileiras, que propõe mudanças baseadas na nossa realidade.

A NOVA EXPOSIÇÃO DE LONGA DURAÇÃO: DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA O PROGRAMA DE EXPOSIÇÕES

Apontada no TR de 2016 e novamente no TR de 2021 como desafio para a OS, a exposição de longa duração se caracteriza como um dos principais projetos a serem redefinidos pelo museu nestes últimos anos.

No CG de 2016, o IDBrasil apresenta, entre suas estratégias de ação, a criação de uma equipe focada integralmente nos objetivos do Programa de Exposições e Programação Cultural. Também é apresentada a proposta de criação de um Comitê Curatorial, especificamente voltado para o desenvolvimento das exposições, tal como solicitado no TR de 2016.

É importante notar que, apesar de ter se comprometido com a renovação da exposição e de ter conseguido iniciar os processos voltados para tal, o IDBrasil não foi capaz de finalizá-los até 2020. Tendo se proposto a realizar o projeto completo das renovações das salas expositivas da exposição de longa duração, com ações de pesquisa e organização para tal a partir de 2017, a OS precisou fazer algumas adaptações, considerando, entre outros fatores, a pandemia entre 2019 e 2021.

Ainda assim, segundo os relatórios de atividades, entre 2018 e 2020 o projeto de renovação sempre esteve presente nas ações da Organização Social.

No TR de 2021, retoma-se entre os desafios a renovação da exposição de longa duração com a formação do Comitê Curatorial, o qual será abarcado no CG de 2021 com as propostas de efetivação pelo IDBrasil.

Tanto no TR de 2016 quanto no de 2021, temas como a acessibilidade, questões sociais, “questões de gênero, questões étnico-raciais, violência e preconceitos das torcidas, decolonização, regionalismos e formas não-hegemônicas do futebol etc.” (2021b, p. 50) são pautados como linhas-guia para a elaboração dos assuntos que deverão constar nas exposições, caracterizando meios de reflexão a partir da especificidade do Museu — no caso, o futebol.

Tais características dialogam diretamente com o Plano Museológico citado anteriormente, mostrando a consonância das premissas da UPPM/SEC com as discussões e problematizações abordadas contemporaneamente no âmbito museológico como um fator de destaque na abordagem dos TR e nas devolutivas dos CG.

No CG de 2021, destaca-se a nova exposição de longa duração como um foco prioritário da Diretoria Técnica, apoiada por especialistas e pelo curador, Marcelo Duarte (mesmo curador da exposição anterior), e orientada pelos eixos “história, cultura, emoção e diversidade”, no lugar de “emoção, história e diversão”, mostrando a busca por uma abordagem mais plural e social no diálogo com o público.

Novas tecnologias imersivas e interativas, a criação de ações em diálogo com o entorno e o planejamento de novos conteúdos expositivos virtuais e itinerantes começam a ser considerados, ao mesmo tempo em que entra em pauta o tema da sustentabilidade nas exposições. Também são levantados quatro novos eixos temáticos, para orientar a formulação da política de exposições e a programação cultural do Museu do Futebol nos próximos anos.

Com sua inauguração prevista para 2024 — mesmo ano em que está prevista a reinauguração do Estádio do Pacaembu —, a renovação da exposição também se caracteriza como uma forma estratégica para atração e mobilização do público. Aliado a isso, a articulação com a dimensão arquitetônica e urbanística do complexo Estádio–Museu–Praça Charles Miller formula um impactante percurso que visa a ampliação da ação do Museu dentro do seu próprio território.

Fica claro, no CG 2021, que a IDBrasil se compromete com a finalização do Projeto Executivo e parcialmente com o desenvolvimento de conteúdos e da nova exposição. Ainda que parte dos recursos não estejam garantidos, uma vez que dependerão do esforço conjunto entre a OS e a SEC, é interessante notar que, diferentemente do CG de 2016, o CG de 2021 apresenta um organograma mais claro das ações que o IDBrasil pretende seguir para completar esse desafio. Isso provavelmente se deve aos trabalhos iniciados em 2017, os quais deram melhor base para a compreensão da OS quanto ao que deveria realizar e como deveria proceder.

Direcionando a atenção para o tema da acessibilidade, pauta na qual o Museu do Futebol tornou-se uma referência na gestão de equipamentos culturais, em uma análise comparativa entre as demandas formuladas pela UPPM/SEC para o Museu do Futebol nos Termos de Referência e seus respectivos Contratos de Gestão a OS IDBrasil, em 2016 e 2021, podem-se levantar alguns pontos relevantes para discussão.

No termo de referência de 2016, a acessibilidade apresenta logo de início uma posição de destaque entre os primeiros temas com avanços esperados pela SEC na aplicação de sua Política Cultural, na forma de um “acesso cidadão pleno à vida cultural do Estado” e de um histórico recente de presença nos Programas de Edificações das gestões de museus estaduais por organizações sociais.

Passados os cinco anos da gestão, no novo chamamento de 2021, fica evidente uma estruturação do instrumento, tanto a partir do que a UPPM/SEC qualificadamente propõe, quanto no que é incorporado da experiência da IDBrasil. Mantendo aqui o foco na acessibilidade, logo de início chama a atenção o simples aumento de ocorrências da palavra, no conjunto

dos anexos do Termo, de 22 em 2016 para 69 em 2021, refletido em um aumento de 43 para 163 nos anexos do Contrato de Gestão.

O que pode ser identificado, de novo, em relação ao documento de 2016 são pontos como o da atualização da exposição de longa duração e aprimoramento das várias dimensões de acessibilidade do museu (atitudinal, arquitetônica, comunicacional, metodológica, instrumental e programática).

Na passagem para o correspondente Contrato de Gestão de 2021 foram adicionados, ainda, um projeto de horários especiais de abertura para atender públicos com necessidades específicas, a criação de uma Cartilha de Acolhimento e Integração e de um curso EAD de formação em práticas de acessibilidade para os colaboradores e profissionais interessados, respectivamente.

Essa estruturação progressiva da acessibilidade no funcionamento do Museu do Futebol, a partir dos seus Termos de Referência e respectivos Contratos de Gestão, expressa um processo de amadurecimento institucional oriundo não tanto de uma política de museus referendada nos devidos fóruns públicos, mas sim da contratualização técnica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: INSTITUCIONALIZAÇÃO POR VIAS TORTUOSAS

Este artigo partiu de duas inquietações, uma de natureza teórica e outra de natureza empírica. No âmbito teórico, tratou-se de questionar o grau de institucionalidade (Botelho, 2016) das políticas culturais, no geral, e das políticas museológicas, em específico. Empiricamente, o estudo foi pautado pela análise do caso paulista, centrado especialmente nas estratégias da autoridade estadual de política cultural para fomentar a qualidade da implementação de sua política museológica. Investigamos as formas pelas quais é driblada a situação de baixa institucionalidade no campo da política cultural a partir do caso da relação entre a Secretaria Estadual de Cultura, Economia e Indústria Criativas e a organização social IDBrasil Cultura, Educação e Esporte na execução e manutenção do Museu do Futebol.

É preciso dizer que o caso selecionado é bastante singular. O estado de São Paulo foi pioneiro na implementação do modelo de publicização e gestão por meio de OSs, como proposto na Reforma Gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso, de forma que, desde muito cedo, se comparado a outros estados da federação, diversos equipamentos de cultura

passaram a ser geridos por meio de contratos de gestão. Em diferentes áreas de políticas públicas, com ênfase para saúde e cultura, o aprimoramento da contratualização deu a tônica de movimentações na administração pública estadual. Relacionado a isso, devemos ressaltar que, de maneira igualmente única, o estado de São Paulo é marcado por forte continuidade na agenda política, tendo sido governado desde 1995 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e por suas coligações. Assim, a política estadual, de maneira ampla, e a política cultural, de maneira específica, são marcadas por uma intrínseca continuidade e movimento de aprofundamento dos modelos de gestão já estabelecidos.

São essas singularidades, no entanto, que tornam a nossa discussão tão rica. Se a baixa institucionalidade da política cultural é uma situação percebida em todo o território nacional e que se espalha por todos os níveis da federação, acreditamos que observar atentamente um caso com características políticas únicas pode oferecer insumos analíticos para refletir sobre desafios mais amplos. Tomando em conta todas as proporções a fim de não realizar generalizações acríticas, o estudo de caso aqui discutido é de grande valia como exercício teórico, para pensar os limites e dificuldades dos modelos de gestão de museus, e prático, com o objetivo de apontar as estratégias encontradas pela administração estadual e, com isso, refletir sobre horizontes possíveis.

As raízes do caso apresentado remontam, como visto, à década de 1990 e à agenda política de redução do tamanho do Estado somada à demanda por maior eficiência na prestação dos serviços públicos. O modelo de contratualização por resultados surgiu como solução, pois trazia para o processo de implementação de políticas públicas organizações privadas com experiência em modelos gerenciais de administração e com maiores possibilidades de agir tempestivamente na contratação de recursos humanos e na execução de projetos, diferentemente do peso burocrático do Estado. Tratou-se de concretizar uma mudança de papéis: de um Estado executor, para um Estado criador de diretrizes, contratante e fiscalizador.

No entanto, esse modelo seguiu caminhos distintos nas diferentes áreas de políticas públicas. Em certos âmbitos, como assistência social e preservação do meio ambiente, pouco se avançou, enquanto a área da saúde foi ampla e rapidamente modificada para se adequar ao modelo de contratação de organizações sociais. A cultura seguiu os caminhos da saúde, ainda que com passos mais lentos. A razão desses diferentes resultados pode ser buscada em causas e consequências diversas — que não cabem neste artigo —, mas estão sempre relacionadas às diferentes trajetórias que cada área de política pública logrou consolidar no governo.

A cultura, como proposto por Rubim (2007), é marcada pela triste tradição de descontinuidades e por seu caráter tardio. Se grande parte das

instituições governamentais de política cultural no âmbito federal foi criada durante a ditadura militar, a década de 1990 mostrou a facilidade com que essa institucionalidade pode ser desmontada, ainda que a Constituição de 1988 tenha explicitado enfaticamente a importância da cultura no rol de políticas públicas do Estado democrático de direito. Igualmente, a década de 2010 explodiu em retrocessos semelhantes ou até maiores no moroso processo de solidificação de uma política cultural com diretrizes estabelecidas em âmbito nacional e com implementação eficaz nos entes subnacionais.

A baixa institucionalidade, no entanto, nunca significou a inexistência de políticas públicas, e o caso do Museu do Futebol é didático nesse aspecto. Não há, no ordenamento legal do estado de São Paulo, diretrizes amplas para a formulação, implementação e avaliação das ações de museus públicos ou privados. Não existe, portanto, um norteamento definido de forma pública e democrática para estabelecer quais as prioridades para os museus no estado. Como, então, em cerca de duas décadas foi sendo constituída uma política para esses equipamentos?

Tomando o Museu do Futebol como exemplo, vimos que as atualizações na contratualização com a organização social indicam um caminho criativo pelo qual a UPPM/SEC logrou estabelecer diretrizes amplas para a execução dessa política pública. Os elementos de diversidade, decolonização, questões de gênero e sociais, acessibilidade e debates nos âmbitos museológicos e da conservação do patrimônio imaterial, com a utilização de novos elementos tecnológicos, em exposição e salvaguarda, demonstram a busca pelo diálogo com as questões contemporâneas mais urgentes no âmbito da cultura e da museologia.

A lacuna de institucionalidade é, então, suprida por meios infralegais e sob constante mirada do corpo burocrático da Secretaria. Além disso, é diretamente pactuada com a organização privada que gerencia o equipamento. Nesse cenário, devemos destacar dois pontos a serem pesados. De um lado, a atenção detalhada levada a cabo pela UPPM/SEC sobre os termos de referência e os contratos de gestão permite que sejam estabelecidos aspectos de continuidade e de melhoria nas ações do Museu. Assim, o governo garante que dimensões positivas sejam mantidas ou aprimoradas, enquanto equívocos ou faltas procuram ser solucionadas a cada aditamento da contratualização. Por outro lado, esse movimento é realizado a portas fechadas, ora na própria Secretaria, ora na interação entre esta e as organizações sociais. Há pouca ou nenhuma participação e outras forças democráticas, como organizações e movimentos populares e o próprio Legislativo.

Cabe questionar qual o grau de legitimidade dessa estratégia, bem como os limites do modelo estabelecido pelo gerencialismo (Paula, 2005). Se a baixa institucionalidade é negativa para qualquer política pública que almeje a garantia de direitos e a eficiência na prestação do serviço, é fundamental estar alerta para a necessidade de que essa legitimidade seja constituída a partir de um amplo debate nos fóruns públicos competentes. Se a institucionalidade construída, contrato a contrato, permite que as continuidades desejáveis sejam garantidas e que as mudanças necessárias sejam fomentadas, é imprescindível perceber como esse movimento é frágil e carente de suportes legais duradouros, ainda mais no que tange às necessidades e preceitos da museologia, sujeitos à demanda constante de diálogo com a comunidade para direcionamento de suas práticas.

Se ansiamos por uma ação do Estado no campo cultural que tenha diretrizes claras e objetivos públicos e socialmente responsáveis, é preciso que passemos de uma institucionalidade por contrato para uma institucionalidade garantida em planos nacionais, estaduais e municipais, bem como em leis orgânicas e normas técnicas. O aprofundamento da dimensão democrática de uma política de museus seria igualmente benéfico para o modelo atual de publicização, pois ampliaria as competências de controle externo para alcançar a prática do controle social, garantindo a responsabilidade da implementação. Se a tríade do gerencialismo — ter um Estado contratante, criador de diretrizes e fiscalizador — são os pés do direcionamento e do controle que precisam ser mais bem estabelecidos, precisamos levar a constituição da política cultural das salas das secretarias e das organizações sociais para fóruns participativos, e desses para o Parlamento.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, Isaura. “A importância dos arranjos institucionais no desenvolvimento de políticas culturais democráticas”. In _____. *Dimensões da Cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Edições Sesc SP, 2016, pp. 81-4.
- BRASIL. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1990.
- _____. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1993.
- _____. *Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005*. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Senafó Federal, 2005.

- BRASIL. *Decreto n. 10.024, de 20 de setembro de 2019*. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Senado Federal, 2019.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BRUNO, Maria C. Oliveira. *Plano Museológico do Museu do Futebol*. São Paulo: SEC / IDBrasil, 2010
- IBRAM – Instituto Brasileiro de Museus. *Subsídios para elaboração de planos museológicos*. Brasília: Ibram, 2016.
- IDBRASIL Cultura, Educação e Esporte. *É disso que o povo gosta: Plano Museológico 2021/2025*. São Paulo: SEC / IDBrasil, 2021. Disponível em: <https://museudofutebol.org.br/wp-content/uploads/2021/06/JUN-2021-Plano-Museologico-Museu-do-Futebol-FINAL.pdf>.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- RUBIM, Antonio Albino C. “Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios”. In _____; BARBALHO, A. (org.). *Políticas Culturais no Brasil*. Bahia: Edufba, Coleção CULT, 2007.
- SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando L. “Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais no estado de São Paulo”. *RAE*, v. 48, n 3. pp. 64-80, 1998.
- SÃO PAULO, Secretaria de Cultura e Economia Criativa. “Convocação Pública do Museu Casa de Portinari, Museu Felícia Leirner e Auditório Claudio Santoro, Museu Índia Vanuíre e Sistema Estadual de Museus, e Convocação Pública do Museu do Futebol”. São Paulo: SEC, 2016(a). Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/convocacao-publica-museu-casa-de-portinari-museu-felicia-leirner-e-auditorio-museu-india-vanuire-e-sisem-museu-do-futebol-2016/>.
- _____. “Termo de referência para elaboração da proposta técnica e orçamentária para gerenciamento do Museu do Futebol, do Museu Casa de Portinari, do Museu Histórico e Pedagógico Índia Vanuíre, do Museu de Esculturas Felícia Leirner/Auditório Claudio Santoro e SISEM-SP”. São Paulo: SEC, 2016(b). Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Termo-de-Referência-Museu-do-Futebol-e-Museus-do-Interior.pdf>.
- _____. “Convocação Pública do Museu do Futebol e/ou Museu Casa de Portinari, Museu Índia Vanuíre, Museu Felícia Leirner, Auditório Cláudio Santoro e SISEM-SP”. São Paulo: SEC, 2021(a). Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/convocacao-publica-do-museu-do-futebol-e-ou-casa-de-portinari-india-vanuire-felicia-leirner-auditorio-claudio-santoro-e-sisem-sp-2021/>.

SÃO PAULO, Secretaria de Cultura e Economia Criativa, “Termo de Referência para elaboração de proposta técnica e orçamentária para gestão do: I - Museu do Futebol e/ou II – Museu Casa de Portinari, Museu Histórico e Pedagógico Índia Vanuíre, Museu de esculturas Felícia Leirner e Auditório Claudio Santoro, e Sistema Estadual De Museus (SISEM-SP)”. São Paulo: SEC, 2021(b). Disponível em: https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/2.Termo-de-Referencia_confome_SC-13-2021.pdf.