

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNO GALOTI ORLANDI
KÁTIA SANTOS VERAS
LINCOLN KAZUO KOYAMA

**ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA A GESTÃO DA SABINA
ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO**

SÃO PAULO
2015

BRUNO GALOTI ORLANDI
KÁTIA SANTOS VERAS
LINCOLN KAZUO KOYAMA

**ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA A GESTÃO DA SABINA
ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestres em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexis Galiás de Souza Vargas.

SÃO PAULO
2015

Orlandi, Bruno Galoti.

Análise e Propostas de Aprimoramento para a Gestão da Sabina Escola Parque do Conhecimento / Bruno Galoti Orlandi, Kátia Santos Veras, Lincoln Kazuo Koyama. - 2015.

117 f.

Orientador: Aléxis Galiás de Souza Vargas
Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública – Santo André (SP). 2. Políticas públicas – Santo André (SP). 3. Benchmarking (Administração). I. Vargas, Aléxis Galiás de Souza. II. Veras, Kátia Santos. III. Koyama, Lincoln Kazuo. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 35(816.1)

BRUNO GALOTI ORLANDI
KÁTIA SANTOS VERAS
LINCOLN KOYAMA

**ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA A GESTÃO DA SABINA
ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestres em Gestão e Políticas Públicas.
Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

Data da Aprovação:

27/11/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexis Galiás de Souza Vargas (Orientador)
EAESP-FGV

Prof.^a Dr.^a Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
EAESP-FGV – MPGPP

Prof. Dr. Flávio Carneiro Guedes Alcoforado
Subsecretário de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde
do Rio de Janeiro

Prof. Gilmar Silvério
Secretário Municipal de Educação de Santo André

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradecemos aos profissionais da Secretaria de Educação de Santo André. Em particular, ao Secretário Municipal de Educação de Santo André, Prof. Gilmar Silvério, e aos nossos principais facilitadores nesta tarefa: os Assessores da Secretaria Municipal de Educação, Alessandra Alves do Nascimento, Carla Regina de Oliveira, Décio Alves da Silva Júnior, e o Assessor de Orçamento Público, João Adolfo do Carmo, que colaboraram com o que se fez necessário.

Agradecemos, outrossim, aos Gestores da Sabina Escola Parque do Conhecimento, Nelson Stepanha e Ivone de Santana, que se dispuseram a compartilhar conosco seus conhecimentos e visões.

Estendemos nosso agradecimento às equipes das Secretarias, gestores e profissionais, especialmente à Coordenadora da Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, Claudinélli Moreira Ramos, e aos Diretores do Catavento Cultural Educacional, Alberto Lima e Rosângela Ogata, e à Ana Carolina Lara, atualmente Coordenadora de Contratos de Gestão com Organizações Sociais do município do Rio de Janeiro, mas à época Diretora de Projetos Especiais do Instituto Cultural Sergio Magnani. Agradecemos a todos os demais gestores e profissionais que colaboraram com a nossa pesquisa.

Gostaríamos de ressaltar a contribuição do nosso orientador, Prof. Dr. Alexis G. S. Vargas, cujo direcionamento foi de extrema importância para dar consistência e coesão ao trabalho. Manifestamos também nossa gratidão à Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), Prof.^a Dr.^a Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, e aos demais professores do curso, pela dedicação e aprendizado que nos proporcionaram. E igualmente agradecemos aos nossos colegas pelo compartilhamento de suas valiosas experiências e conhecimentos.

Somos gratos, ainda, aos nossos colegas de trabalho e também aos nossos familiares, pelo apoio e compreensão.

Finalmente, nossa gratidão vai para cada um dos que contribuíram de alguma forma para a realização e conclusão deste projeto.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal buscar, por meio de *benchmarking*, um modelo mais apropriado de gestão para o equipamento público Sabina Escola Parque do Conhecimento – localizado na cidade de Santo André-São Paulo –, cuja finalidade é ser uma extensão lúdica e prática do ambiente escolar. Para isso, avaliaram-se os modelos de gestão aplicados em equipamentos públicos similares, isto é, que também fornecem serviços educacionais e ambientais inovadores. Os equipamentos públicos escolhidos para compor a análise foram: Museu Catavento, Plug Minas e Aquário Municipal de Santos, situados, respectivamente, nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Santos. Para alcançar esse objetivo, recorreu-se a um estudo investigativo, que compreendeu pesquisa bibliográfica e documental, visitas técnicas, coleta de dados quantitativos sobre os equipamentos e suas respectivas localidades, bem como entrevistas com os gestores desses atrativos e com responsáveis por órgãos governamentais relacionados. A partir disso, e com auxílio da análise SWOT, foram elaboradas algumas propostas para melhorar a gestão da Sabina Escola Parque: implantar um modelo de gestão por resultados, implementar parcerias formalizadas por meio de contrato de gestão com entidade qualificada, como as Organizações Sociais, incrementar as receitas, melhorar a eficiência das despesas, dentre outras.

Palavras-chave: Gestão Pública. Avaliação. Políticas Públicas. Resultados.

ABSTRACT

This work aimed the search of a more appropriate management model, through benchmarking, for the public facility Sabina Escola Parque do Conhecimento – located in the city of Santo André, São Paulo – whose purpose is to be a playful and practical extension of the school environment. For this, management models applied to similar public facilities were assessed, i.e., which also provide innovative educational and environmental services. The public facilities chosen for the analysis were: Museu Catavento, Plug Minas and Aquário Municipal de Santos, located, respectively, in the cities of São Paulo, Belo Horizonte and Santos. In order to achieve the goal, an investigative study was used which included bibliographic and documentary research, technical visits, quantitative data collection about the facilities and their respective locations, as well as interviews with their managers and other people responsible for related government agencies. Based on that, and with the help of a SWOT analysis, some proposals could be drawn up for improving the management of Sabina Escola Parque: implementing a results-based management model and formalized partnerships through management contracts with qualified entities, like Social Organizations, increasing revenues, improving the efficiency of expenditure, among others.

Keywords: Public Management. Assessment. Public Policies. Results.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Região ABC	20
Figura 2 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	23
Figura 3 – Rede Municipal de Educação - Creches e EMEIEF's em Santo André	24
Figura 4 – Rede de Educação - Escolas Estaduais e Particulares em Santo André.....	25
Figura 5 – Mapa esquemático das Instalações do Aquário de Santos	69
Figura 6 – FOFA - SABINA	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de Habitantes por Faixa Etária no município de Santo André.....	21
Gráfico 2 – <i>Benchmarking</i> – Análise de Cenários – Comparativo de Cenários – Capacidade de Resposta versus Risco	79
Gráfico 3 – <i>Benchmarking</i> - Gasto per capita por Equipamento - Ano base 2014	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – OSCIPs e OSC´s que desenvolvem as atividades na Sabina.....	27
Quadro 2 – <i>Benchmarking</i> - Análise dos Modelos de Gestão - Cenários considerados	74
Quadro 3 – <i>Benchmarking</i> – Comparativo de Accountability entre os equipamentos estudados	84
Quadro 4 - <i>Benchmarking</i> – Existência de Indicadores nos Equipamentos pesquisados.....	85
Quadro 5 - <i>Benchmarking</i> - Qualidade dos Indicadores nos Equipamentos pesquisados.....	87
Quadro 6 – <i>Benchmarking</i> – Síntese da Análise das Dimensões Comparadas	91
Quadro 7 – Metodologia 5W1H	94
Quadro 8 – Proposições de Melhorias para a Gestão da Sabina	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Região do ABC e Santo André – 1991/ 2013	21
Tabela 2 – Quantidade de Alunos matriculados na Rede de Educação de Santo André - 2012/2013	25
Tabela 3 – Museu Catavento - Proposta orçamentária referencial - 2014.....	53
Tabela 4 – Museu Catavento - Custos (referentes a grandes grupos: pessoal, materiais, água/luz/telefone, contratos, convênios, termos de parceria).....	55
Tabela 5 – Plug Minas - Receitas provenientes de repasse do Governo do Estado de MG - 2014	64
Tabela 6 – Despesas Plug Minas - 2014.....	64
Tabela 7 – Plug Minas - Comparativo de execução financeira – Previsto x Realizado – Exercício de 2014	65
Tabela 8 – Plug Minas – Metodologia de atribuição de notas na avaliação.....	68
Tabela 9 – Despesas Diretas do Aquário de Santos – 2013 e 2014.....	71
Tabela 10 – <i>Benchmarking</i> - Análise de Cenários – Critério de Risco: Dimensões de Análise	74
Tabela 11 – <i>Benchmarking</i> - Análise de Cenários – Critério de Capacidade de Resolução de Problemas: Dimensões de Análise	75
Tabela 12 – <i>Benchmarking</i> - Análise de Cenários – Fator de Impacto dos Cenários Considerados	78
Tabela 13 – <i>Benchmarking</i> - Despesas dos Equipamentos no Ano de 2014.....	80
Tabela 14 – <i>Benchmarking</i> - Receitas Apuradas no Ano de 2014	81
Tabela 15 – <i>Benchmarking</i> – Gasto Total Anual e Custo Per Capita de 2014.....	81
Tabela 16 – Sugestão de Indicadores para a Sabina.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CESA	Centro Educacional Santo André
CF	Constituição Federal
Codemig	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
CPEJA	Centro Público de Educação de Jovens e Adultos
Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
Dise	Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos
Emeief	Escola Municipal de Educação Infantil e Educação Fundamental.
ESP	Estado de São Paulo
Fapemig	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FI	Fator de Impacto
FMT	Fundação Museu de Tecnologia de São Paulo
Fofa	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
FSA	Fundação Santo André
Fundep	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GBN	<i>Global Business Network</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
ICSM	Instituto Cultural Sérgio Magnani
Ifeec	Instituto de Formação Educacional e Empresarial Contínua
Iprodesc	Instituto de Promoção do Desenvolvimento Econômico e Social e da Cidadania
ISBN	Instituto Social Brasil Novo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MG	Minas Gerais
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
OS	Organização Social

OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDR	Participação Direta dos Resultados
RGF	Relatório Gerencial Financeiro
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
Seade	Sistema Estadual de Análise de Dados
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SEEJ	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Sisem	Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo
SME	Secretaria Municipal de Educação
SP	São Paulo
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Treats
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TP	Termo de Parceria
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 METODOLOGIA.....	17
2.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental.....	17
2.2 Coleta de Dados Qualitativos com Atores dos Equipamentos e Secretarias.....	18
2.3 Coleta de Dados Quantitativos	18
2.4 Visitas Técnicas	19
2.5 Análise de Cenários	19
3 ESTUDO DE CASO – SABINA ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO	20
3.1 Perfil Territorial-Demográfico do Município de Santo André.....	20
3.2 Estrutura Institucional da Secretaria Municipal de Educação	22
3.3 Contextualização do Equipamento	26
3.4 Modelo de Gestão.....	27
3.5 <i>Accountability</i>	29
3.6 Indicadores de Processo e Performance	30
3.6.1 Convênio PMSA e Argonautas	30
3.6.2 Convênio PMSA e Fundação Santo André	31
3.6.3 Termo de Parceria PMSA e Vitalis	32
3.6.4 Termo de Parceria PMSA e Iprodesc	32
3.6.5 Termo de Parceria PMSA e Ifeec	33
4 BENCHMARKING	35
4.1 Eixos de Análise	35
4.1.1 Modelos de Gestão	35
4.1.2 Custos	42
4.1.3 <i>Accountability</i>	44
4.1.4 Indicadores de Processo e Performance	48
4.2 Catavento Cultural Educacional	50
4.2.1 Contextualização do Equipamento	50
4.2.2 Modelo de Gestão	52
4.2.3 Custos	52
4.2.4 <i>Accountability</i>	56
4.2.5 Indicadores de Processo e Performance	57
4.3 Plug Minas	59
4.3.1 Contextualização do Equipamento	59
4.3.2 Modelo de Gestão	62
4.3.3 Custos	63

4.3.4 <i>Accountability</i>	65
4.3.5 Indicadores de Processo e Performance	67
4.4 Aquário Municipal de Santos	68
4.4.1 Contextualização do Equipamento	68
4.4.2 Modelo de Gestão	70
4.4.3 Custos	70
4.4.4 <i>Accountability</i>	71
4.4.5 Indicadores de Processo e Performance	72
5 RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA	73
5.1 Modelo de Gestão	73
5.2 Custos	79
5.3 <i>Accountability</i>	83
5.4 Indicadores de Processo e Performance	84
5.4.1 Existência de Indicadores	85
5.4.2 Qualidade dos Indicadores	86
5.4.3 Utilização dos Indicadores	87
5.5 Síntese da Avaliação dos Resultados	89
6 PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA SABINA	93
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	108
APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS	109
APÊNDICE C – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS OFICIAIS	110
APÊNDICE D – ANÁLISE DE CENÁRIOS – MODELOS DE GESTÃO	111
ANEXO A – TERMO DE REFERÊNCIA	114

1 INTRODUÇÃO

O desafio de se analisar o modelo de gestão pública mais apropriado para um equipamento educacional, inovador e transformador, como a Sabina Escola Parque Escola do Conhecimento, foi o principal elemento que motivou esta pesquisa. Esse desafio é fundamental segundo os gestores da educação do município de Santo André considerando o potencial que esse equipamento tem a ofertar à sociedade.

A questão que incomoda a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Santo André “é que não existe plena convicção de que a forma atual de gestão deste equipamento público seja a melhor possível em termos de eficiência e eficácia dos recursos ali investidos”, de acordo com o Termo de Referência (ANEXO A), fornecido pela Secretaria de Educação.

A problematização apresentada é válida na medida em que a reavaliação do modelo de gestão de um equipamento público é fundamental para garantir o seu melhor desempenho em função da política de governo vigente. Esta análise é resultado de um processo inerente à transformação das políticas públicas, que demandam adequações fim de se conferir maior eficiência e eficácia aos meios para alcançar os objetivos do equipamento, sobrepuxando as mudanças oriundas dos fenômenos de gestão e até demandas reprimidas.

Assim, as políticas de governo são essenciais para a definição dos modelos de gestão a serem adotados, sendo que, buscar a resposta para a indagação acima pela via da interpretação dos fenômenos geradores é tarefa suficientemente grande e complexa a ser analisada neste trabalho.

Dentre os objetivos do trabalho, pode-se apontar o principal, conforme estabelecido no Termo de Referência (ANEXO A): a necessidade de “realizar um diagnóstico do modelo atual de gestão do equipamento, apresentando pontos a serem aperfeiçoados e, se for o caso, modelo alternativo ao atual justificando as vantagens de sua eventual adoção”.

Contudo, para atingir esse objetivo geral, é preciso atentar-se aos objetivos específicos, pontuados no Anexo A:

- Realizar um levantamento sobre a concepção desta política pública a partir dos gestores da Secretaria;
- Buscar outras fontes de avaliação desta modalidade de política pública, seja na

- bibliografia referenciada, seja por meio de entrevistas a outros atores sejam profissionais, usuários ou estudiosos do tema;
- Realizar diagnóstico do funcionamento físico organizacional do equipamento, suas funcionalidades e eventuais pontos de atenção;
 - Realizar diagnóstico dos custos envolvidos no oferecimento deste serviço;
 - Conhecer outras experiências comparáveis à Sabina, e que apresentem solução de gestão exitosa.
 - Propor a adoção de indicadores de gestão e de resultados que possam ser aplicados na avaliação e monitoramento desta política pública e na gestão do equipamento (ANEXO A).

Preferiu-se focar nos modelos jurídicos de gestão já implementados em equipamentos similares em detrimento dos inúmeros modelos de gestão existentes, na expectativa de que eles apontassem uma explicação para as eventuais alternâncias entre os resultados apresentados nos equipamentos similares em estudo. Isto porque, ao iniciar a avaliação dos modelos de gestão teoricamente viáveis, percebeu-se que o material encontrado sobre o tema se limitava aos aspectos perceptivos da gestão. Apesar da importância destes últimos, a abstração dos elementos quantitativos, como indicadores concretos e particulares de cada modelo, acabou levando o estudo para outro rumo: a necessidade dos dados concretos para que fosse possível a avaliação da gestão do equipamento estudado, o que conduziu a pesquisa para o *benchmarking* de diferentes modelos de gestão implementados em equipamentos públicos similares.

Os equipamentos pesquisados pertencem às esferas municipal e estadual e estão localizados nas cidades de São Paulo, Santos e Belo Horizonte. Eles foram escolhidos por diversas razões, dentre elas: a extensa quantidade de informações disponibilizadas sobre seus resultados e por serem exemplos reconhecidos nacionalmente. Antes de estudar esses equipamentos, acreditava-se que seriam encontrados princípios gerais bem definidos e perenes e que seria possível, por meio desta pesquisa, identificar as linhas que nortearam o projeto de gestão destes equipamentos públicos.

Todavia, à medida que se avançou nos estudos, ficou evidente que os modelos de gestão atuais dos equipamentos não são resultados de um projeto único. São construções históricas, desenvolvidas ao longo de anos e determinadas por contextos e princípios diversos, que se sucederam no tempo.

Essa noção foi fundamental para as reflexões sobre a gestão pública aplicada no equipamento de Santo André e sobre aquela aplicada em outras cidades. Uma vez que muitos aspectos das políticas públicas dessas cidades podem ser considerados modelos consolidados, o conhecimento de seus processos de formação é indispensável para que se possa fazer um

importante discernimento: o de separar os exemplos que podem ser aproveitados aqui, seja municipal, seja estadual, daqueles que não cabem neste contexto.

Isto é, adotar neste equipamento de Santo André conceitos utilizados nos equipamentos pesquisados, que estão localizados em três cidades distintas e, portanto, com contextos históricos próprios, sem a necessária cautela de entendê-los criticamente, poderia implicar no risco de se propor um modelo sem conexão com as necessidades e peculiaridades locais, ou seja, não apresentaria condições de ser efetivamente adotada. Esse alerta permeou não apenas os capítulos de estudo do modelo de gestão aplicado nos equipamentos pesquisados, mas, sobretudo, a parte final, referente à proposta para o município de Santo André.

O principal legado da pesquisa feita nos equipamentos de São Paulo, Santos e Belo Horizonte para o caso de Santo André não foi nenhuma ideia em particular como se buscava a princípio. Entretanto, o estudo serviu para fomentar o raciocínio sobre os diferentes modelos de gestão pública aplicados em cada um desses equipamentos, que culminou na proposta para aprimoramento da gestão da Sabina Escola Parque do Conhecimento de Santo André.

2 METODOLOGIA

Este trabalho utilizou vários procedimentos metodológicos, a fim de garantir uma cobertura mais ampla do problema pré-identificado no Termo de Referência (Anexo A). Trata-se de pesquisa aplicada, pois, além de envolver realidades e interesses locais, objetiva principalmente gerar conhecimento para a solução de um problema específico.

Com vistas a alcançar os objetivos propostos, o estudo baseou-se em: pesquisa bibliográfica e documental sobre os temas pertinentes; visitas técnicas aos equipamentos públicos estudados; coleta de dados qualitativos por meio de entrevistas, relacionadas no Apêndice B – Lista de Entrevistados, com dirigentes, gestores, funcionários e idealizadores da Sabina Escola Parque do Conhecimento; e coleta de dados quantitativos referentes aos equipamentos municipais (Sabina Parque Escola do Conhecimento na cidade de Santo André e Aquário da cidade de Santos) e estaduais (Catavento Cultural Educacional na cidade de São Paulo e Plug Minas em Belo Horizonte).

Assim, conforme afirma Duarte (2002, p.152) “fragmentos de discursos, imagens, trechos de entrevistas, expressões recorrentes e significativas, registros de práticas e de indicadores constituem traços, elementos em torno dos quais construir-se-ão hipóteses e reflexões (...)\”, a fim de que se possa validar o estudo. Na sequência, apresentam-se os aspectos metodológicos utilizados.

2.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental

Este item foi desenvolvido a partir do levantamento de referências teóricas concernentes aos temas a serem abordados, como modelos de gestão, organizações da sociedade civil, políticas de educação, etc. A leitura e a apreciação dos livros e artigos científicos utilizados proporcionaram a utilização dos conceitos e a construção do embasamento teórico, que permitiram as análises, discussões e proposições delineadas neste trabalho.

Além disso, realizou-se pesquisa em documentos oficiais, conforme listado no Apêndice C, abarcando os termos de parceria, convênios e os respectivos contratos firmados, legislações e normativas de relevância ao estudo. Após análise desses documentos, foram

extraídas as informações pertinentes a este estudo.

2.2 Coleta de Dados Qualitativos com Atores dos Equipamentos e Secretarias

Com o intuito de compreender de forma integral e detalhada o atual modelo de gestão aplicado no equipamento público em estudo, foram realizadas pesquisas qualitativas de campo, por meio de entrevistas em grupo com representantes de diversas áreas da Secretaria da Educação do município de Santo André e com os gestores da Sabina Parque Escola do Conhecimento.

Tendo em vista que cada entrevistado tem uma atribuição específica, foram adotadas entrevistas semiestruturadas, conforme roteiro preparado pelos autores e constante do Apêndice A deste trabalho, de modo a propiciar maior liberdade para os informantes e aos entrevistadores e, ao mesmo tempo, assegurar que as questões pré-identificadas fossem abordadas, conforme escopo e objetivo de cada entrevista.

Ademais, foram realizadas entrevistas com dirigentes da Secretaria Estadual de Cultura de São Paulo e da Secretaria do Meio Ambiente do município de Santos e com os gestores dos equipamentos Catavento Cultural Educacional, Plug Minas e Aquário de Santos.

2.3 Coleta de Dados Quantitativos

Parte das informações apresentadas neste estudo foi obtida através de relatórios e documentos listados no Apêndice C – Relação de Documentos Oficiais, disponibilizados por SME de Santo André, Sabina, Catavento Cultural Educacional, Plug Minas e Aquário de Santos. É importante ressaltar que todos os dados analisados se referem à gestão dos anos de 2013 e 2014.

Também foram coletados dados e indicadores nos portais de fundações e institutos renomados, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa (Fundep) e nos próprios *sites* de transparência dos Estados e Municípios em estudo.

2.4 Visitas Técnicas

Nesta etapa, ocorreu o trabalho de campo, por meio do qual os autores, como observadores neutros, puderam comparar as situações apontadas nas entrevistas com a realidade das organizações visitadas e citadas no Capítulo 4 deste trabalho.

Naquele momento, registraram-se os elementos observados, quanto às atividades inerentes aos equipamentos e prestação de serviços, a fim de captar aspectos complementares aos observados nas entrevistas.

A visita técnica, conforme apontam Monezi e Almeida Filho (2005, s.p.), “garante apresentar a realidade do local observado e transformá-la em documentos, baseando-se nos dados obtidos e tratados, que servem para fins de consultas ou pesquisas posteriores”.

2.5 Análise de Cenários

A utilização de cenários como métodos de análise e planejamento tem origem militar, tendo sido difundida no campo das gestões públicas e privadas na década de 1960. Atualmente, há diversas metodologias consolidadas, como Método Delphi, Análise Multicritério, *Pattern*, Método *Global Business Network* (GBN), entre outros.

Para a análise dos modelos de gestão identificados no *benchmarking*, foram elaborados cenários, considerando sua aplicação na Sabina, por meio de uma metodologia desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas Projetos (FGV Projetos).

3 ESTUDO DE CASO – SABINA ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO

Neste capítulo, é apresentado um panorama geral do município de Santo André e da estrutura da SME, bem como do equipamento público Sabina Escola Parque do Conhecimento, também conhecido como Sabina, incluindo sua concepção, formato atual, modelo de gestão, parceiros e conveniados, pontos fortes e fragilidades. O estudo foi além da análise de seu objetivo finalístico, considerando, para melhor apreensão do todo, o exame da história de sua formação e também a percepção dos planejadores e gestores da Sabina, o que auxiliou na interpretação do modelo de gestão atual.

3.1 Perfil Territorial-Demográfico do Município de Santo André

A cidade de Santo André está localizada na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e tem uma área de 175,78 km², o que corresponde a aproximadamente 0,07% do território do Estado de São Paulo. Dista aproximadamente 18 quilômetros da capital paulista e, conforme mostra a Figura 1, compõe a região do Grande ABC, junto com os municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.



Figura 1 – Mapa da Região ABC

Fonte: Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

Quanto à evolução populacional de Santo André, dados do IBGE demonstram um crescimento constante dos residentes no município, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Região do ABC e Santo André – 1991/2013

Regiões	1991		2000		2010		2013	
	hab	%	hab	%	hab	%	hab	%
Brasil	146.868.706	100,00%	169.799.170	100,00%	190.755.799	100,00%	201.021.302	100,00%
Estado de São Paulo	31.548.008	21,48%	37.032.403	21,81%	41.262.199	21,63%	43.663.672	21,72%
Região Grande ABC	2.048.674	1,39%	2.354.722	1,39%	2.551.328	1,34%	2.684.066	1,34%
Santo André	616.991	0,42%	649.331	0,38%	676.407	0,35%	704.942	0,35%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A parcela de residentes no município de Santo André, em 2013, totalizava 704.942 habitantes. No Gráfico 1, tem-se a demonstração desse total de habitantes dividido por faixa etária.

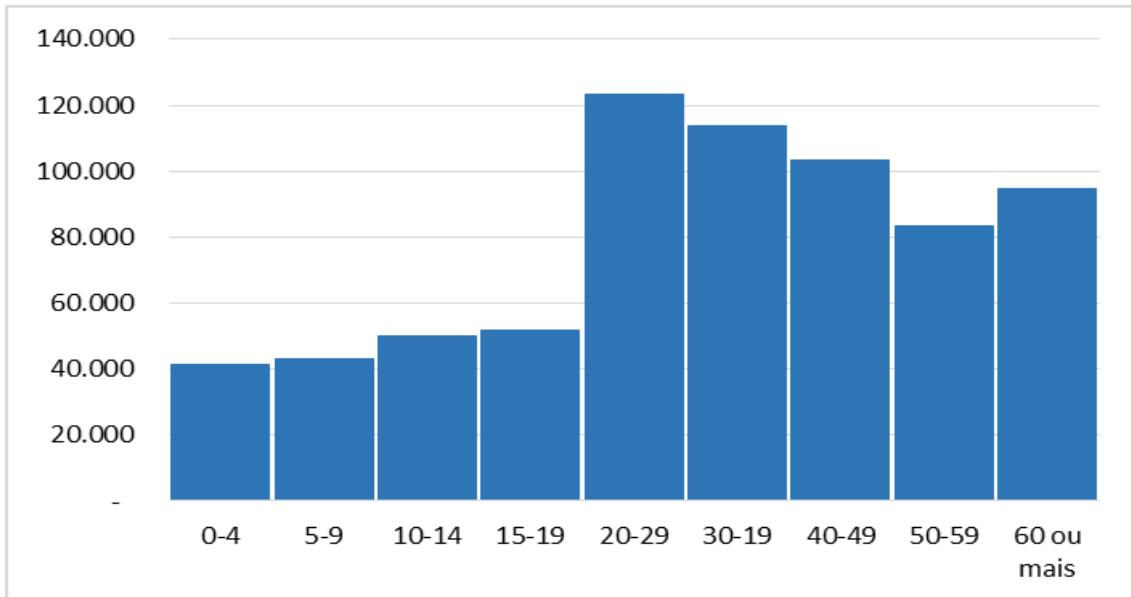


Gráfico 1 – Total de Habitantes por Faixa Etária no município de Santo André

Fonte: Anuário de Santo André 2014. Elaborado pelos autores.

Desse total, 144.608 habitantes, ou 21% da população, pertenciam à faixa etária entre 5 e 19 anos de idade, cursando o Ensino Infantil, Fundamental ou Médio. Ou seja, este é o público-alvo em potencial do equipamento em estudo.

3.2 Estrutura Institucional da Secretaria Municipal de Educação

De acordo com o Termo de Referência (ANEXO A) e as entrevistas realizadas com a assessoria da Secretaria Municipal de Educação de Santo André, atualmente, é composta por onze gerências e dois departamentos.

Seis gerências estão distribuídas no Departamento de Educação Infantil e Fundamental: Educação Infantil, Ensino Fundamental, o Parque Escola, o Centro de Formação de Professores, o Centro Educacional Santo André (CESA)¹ e Laboratórios Pedagógicos.

Duas gerências estão alocadas no Departamento de Educação de Jovens e Adultos: Projetos Especiais para Jovens e Adultos e a de Educação de Jovens e Adultos.

Há também a Gerência de Materiais, Gerência Administrativa e a Gerência de Projetos Educacionais, conforme exposto na Figura 2.

Além dessas áreas mencionadas, a Sabina Escola Parque do Conhecimento, Lar São Francisco, Fundação Santo André e os Conselhos e Fundos se reportam diretamente à SME.

¹ Complexo educacional constituído por creche, Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeief), centro comunitário e biblioteca.

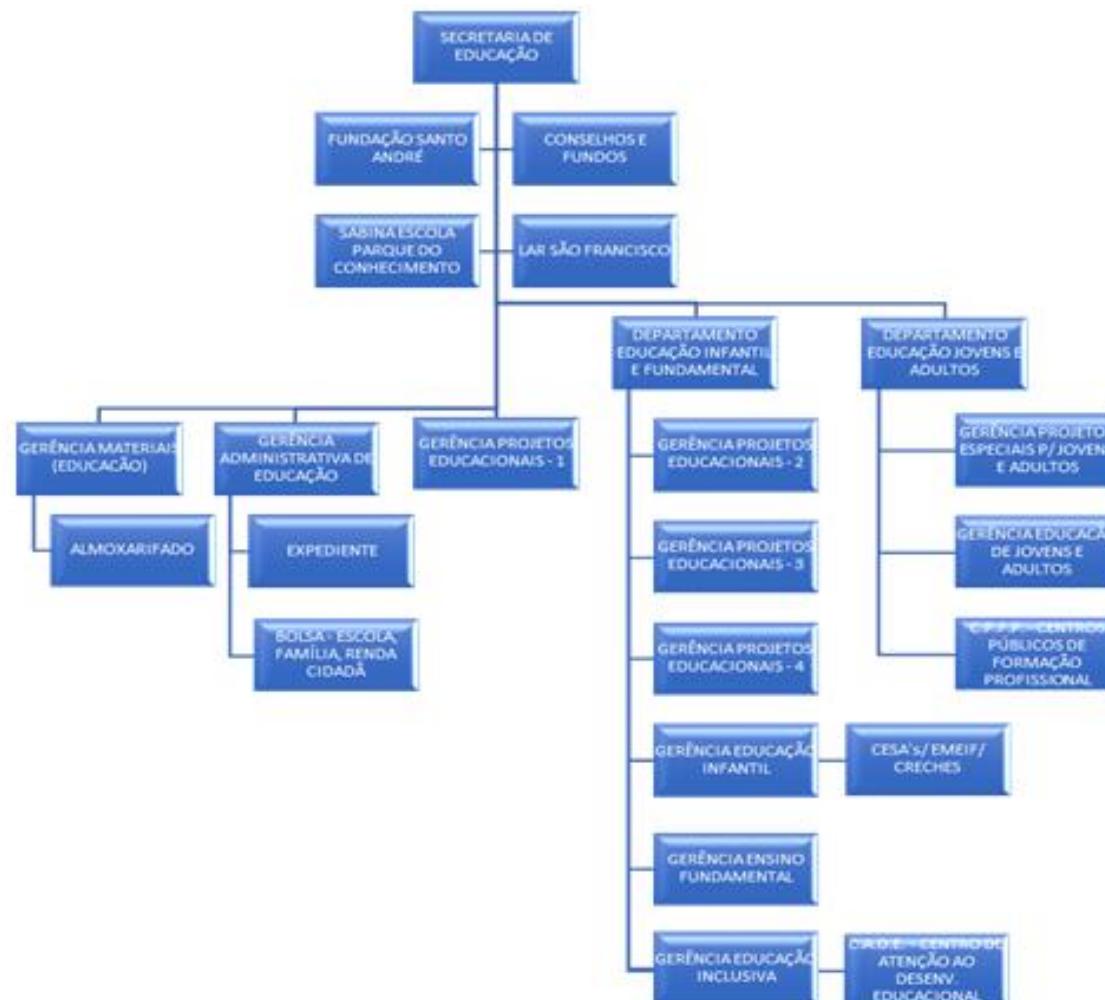


Figura 2 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Santo André
 Fonte: Carmo e Santos (2014, p.53). Elaborado pelos autores

Em razão do federalismo brasileiro e para atender o prescrito em nossa Carta Magna de 1988, em seu artigo 23, inciso V, que diz “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, bem como ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional², que aduz em seu artigo 11, inciso V: “Os Municípios incumbir-se-ão de: V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental (...)", o município de Santo André tem em sua rede a oferta de educação direcionada ao Ensino Infantil e Fundamental, além de outros serviços educacionais.

Conforme o Anuário de Santo André 2014, e demonstrado nas Figuras 3 e 4, Santo André conta com 51 escolas municipais, 31 creches municipais, 18 conveniadas e 1 filantrópica, 84 escolas estaduais de Ensino Fundamental e Médio, 108 escolas particulares (com atendimento à educação infantil) e 87 escolas particulares de Ensino Fundamental e Médio.

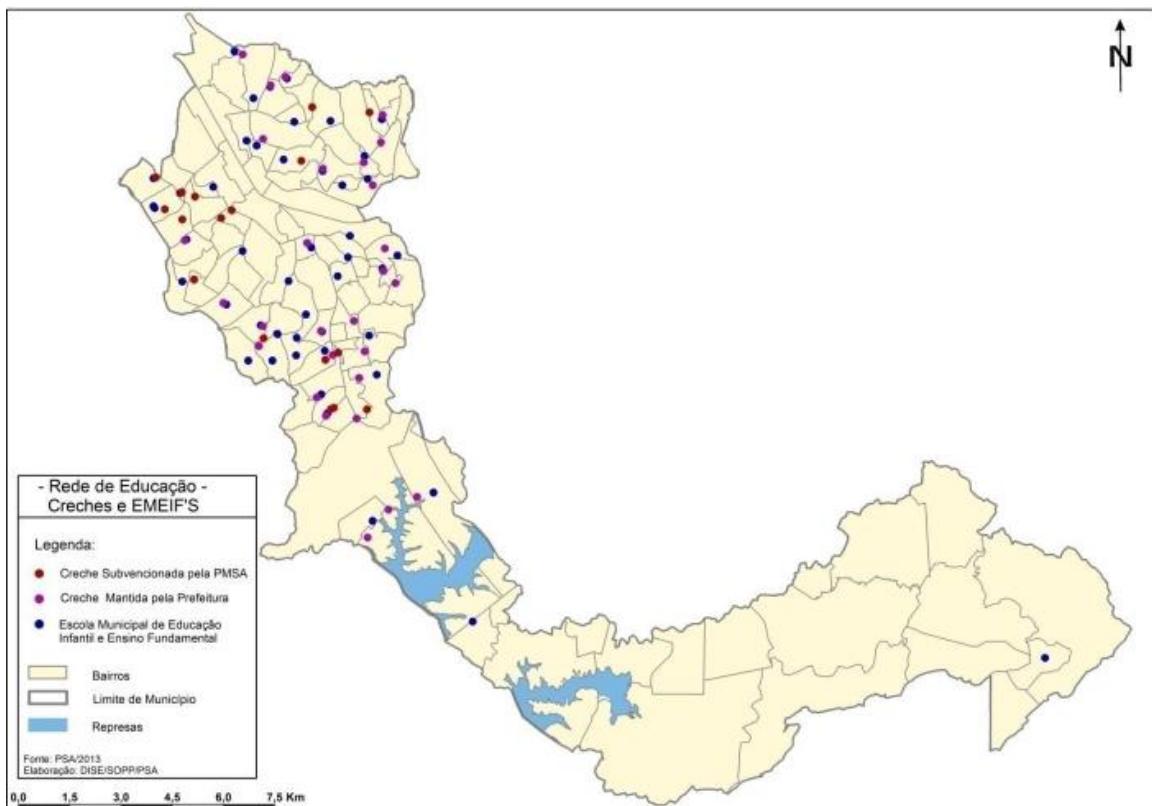


Figura 3 – Rede Municipal de Educação - Creches e EMEIF's em Santo André
Fonte: Anuário de Santo André (2014, p.97). Elaboração: DISE/SOPP/PSA.

² Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

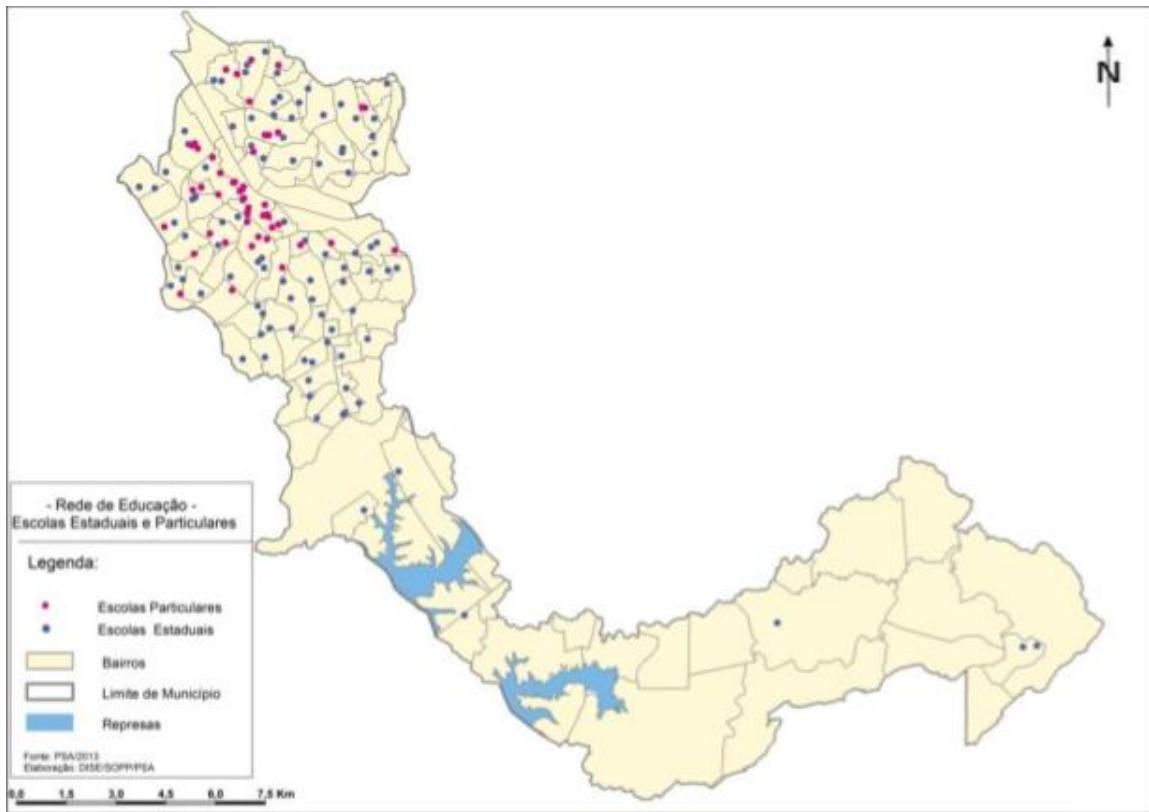


Figura 4 – Rede de Educação - Escolas Estaduais e Particulares em Santo André
Fonte: Anuário de Santo André (2014, p.99). Elaboração: DISE/SOPP/PSA.

A SME também atua na fiscalização dos estabelecimentos particulares de educação infantil, a fim de que essas escolas desenvolvam seus trabalhos em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação.

A seguir, na Tabela 2, tem-se um mapeamento da quantidade de alunos, que constituem o público em potencial da Sabina.

Tabela 2 – Quantidade de Alunos matriculados na Rede de Educação de Santo André - 2012/2013

Estabelecimentos	Nº de alunos	
	2012	2013
Municipal (educação infantil)	7.230	7.123
Municipal (educação fundamental)	17.966	18.460
Particular (educação infantil)	5.702	3.451
Total	30.898	29.034

Fonte: Anuário de Santo André.

Cabe informar que a rede educacional de Santo André conta também com 10 CESAs, 04 Centros Públicos de Educação de Jovens e Adultos (CPEJAs), além de uma rede de entidades, que atua por meio de diversas modalidades de parcerias com o poder público

municipal. Tudo isso para atender aproximadamente 30 mil usuários, de bebês a idosos, de acordo com dados constantes do Termo de Referência (ANEXO A). E, finalmente, conforme exposto por Carmo e Santos:

A Secretaria também é responsável pelo gerenciamento das unidades municipais de ensino e capacitação pedagógica continuada dos professores, de forma a garantir a qualidade no atendimento a população. Também tem por responsabilidade organizar e articular as diferentes ações e programas que são executados pela própria Secretaria ou por outros órgãos (CARMO; SANTOS, 2014, p.51).

3.3 Contextualização do Equipamento

A Sabina Escola Parque do Conhecimento faz parte da estrutura da SME de Santo André. O equipamento foi criado com a proposta de ser uma extensão lúdica e prática do ambiente escolar, como um dos principais centros interativos de ciência e educação contemporâneos, de acordo com a Sra. Ivone Santana, gestora da Sabina.

Sua estrutura arquitetônica foi projetada pelo premiado arquiteto Paulo Mendes da Rocha. Sua área é de 24 mil m², sendo que desses: 14 mil m² são de área construída, dos quais 3 mil m² são ocupados por um planetário. O espaço, dividido em dois pavimentos, oferece atividades e atrações para todas as idades, contudo seu foco principal são os estudantes de escolas públicas municipais, estendendo às escolas estaduais e particulares, de terça a sexta-feira, mediante agendamento, e ao público em geral aos fins de semana e feriados.

Dentre suas atrações, destacam-se diversas oportunidades de aprendizado, por meio de experimentos de física, química e biologia, além de atrativos, como “pinguinário”, aquário marinho, “serpentário”, simuladores de fenômenos naturais e sobrevoos, esqueletos de dinossauros, visita ao aparelho digestivo da boneca gigante Nina, exposição de artes, laboratório musical, biblioteca, cidade do trânsito, planetário e teatro digital Johanes Kepler³.

De acordo com o Termo de Referência (ANEXO A), a visitação do público, em geral, é feita mediante o pagamento de ingresso, com as seguintes tarifas, sem e com uma sessão de planetário, respectivamente: entrada a R\$ 10,00/R\$15,00 e meia entrada a R\$5,00/R\$7,50 – exceto estudantes da rede municipal de ensino público de Santo André e de

³ Johannes Kepler foi um astrônomo e matemático alemão, considerado figura-chave da revolução científica do século XVII.

uma determinada quantidade de alunos da rede estadual de São Paulo, que são isentos do pagamento.

A Sabina conta com estacionamento gratuito e um refeitório, contudo não há lanchonete no local. O horário de funcionamento é de terça a sexta-feira, das 9h às 17h, e fins de semana e feriados, das 12h às 17h. Não há atendimento às segundas-feiras, pois é quando se realiza a manutenção do local.

3.4 Modelo de Gestão

A Sabina Escola Parque do Conhecimento iniciou suas atividades em fevereiro de 2007, período em que já estava em evidência o modelo gerencial, ou seja, em um cenário no qual a estratégia estava voltada para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deveria atingir em sua unidade, pressupondo-se a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos materiais, humanos e financeiros colocados à disposição para atingir os objetivos contratados, devendo controlar esses recursos e prestar contas quando houver cobrança dos resultados (BRASIL, 1995).

Com o objetivo de prestar serviços diferenciados à população, considerando a diversidade e especificidade das atividades oferecidas na Sabina, o município de Santo André optou por um modelo jurídico híbrido de gestão, ou seja, fragmentado, pois existem duas modalidades de parcerias em vigência: os Convênios e os Termos de Parcerias, conforme elencados no Quadro 1. Contudo, a coordenação geral é exercida diretamente por gestores e pela equipe da Secretaria Municipal de Santo André.

Atividade Desenvolvida	Nome da Entidade	Tipo de Parceria
Cuidar do aquário, pinguinário e demais animais do parque	ARGONAUTA	Convênio
Oferecer monitores para a realização das atividades com as crianças	FSA	Convênio
Cuidar dos simuladores e equipamentos em geral	Ifeec	Termo de Parceria
Gerenciamento do Planetário e suas atividades	Iprodesc	Termo de Parceria
Oferecer atividades de musicalização com as crianças	Vitallis	Termo de Parceria

Quadro 1 – OSCIPs e OSC's que desenvolvem as atividades na Sabina

Fonte: Termo de Referência (ANEXO A) – SME.

A oferta dos serviços do equipamento à população, historicamente em Santo André, deu-se por meio da realização de convênios e termos de parcerias (TP), celebrados com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), ambas sem fins lucrativos, cujos conceitos serão abordados com maior profundidade no subcapítulo 4.1.1.

Entretanto, na Sabina, a administração direta coordena *in loco* a unidade, mas praticamente todas as atividades finalísticas que suportam o funcionamento do equipamento são executadas e desenvolvidas por meio dessas parcerias, celebradas com as organizações da sociedade civil, classificadas no terceiro setor. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p.60).

Segundo o relato dos gestores e assessores da Secretaria de Educação de Santo André, Nelso Stepanha e Carla Regina Oliveira, não há uma diretriz de governo em relação aos modelos jurídicos de gestão que devem ser utilizados em parcerias, sendo que o atual modelo da Sabina foi herdado de outros governos e até o momento não houve avaliação quanto a necessidade de alteração do mesmo.

Yvone de Santana, gestora local da Sabina, acrescenta ainda que uma das principais vantagens de se utilizar o sistema de parcerias está situada na possibilidade de ganho de eficiência, pois as entidades parceiras não se submetem aos rígidos procedimentos formais afetos à Administração Pública, como procedimentos licitatório em compras contratações e concurso público para a seleção de pessoal.

Para possibilitar uma análise comparativa do modelo de gestão aplicado no equipamento Sabina, a seguir serão expostos diferenciados modelos de gestão aplicados em equipamentos similares da administração pública.

3.5 Accountability

O modelo jurídico de gestão do equipamento da Sabina é híbrido, uma vez que se utiliza tanto da Administração Municipal Direta, responsável pela parte física da unidade e pela sua manutenção preventiva e corretiva, quanto do modelo de parcerias estabelecidas por meios de Convênios com Organizações da Sociedade Civil ou Termos de Parceria com entidade qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O tema *accountability* será devidamente aprofundado no capítulo 4.1.3, mas pode-se registrar, inicialmente, que o controle interno e externo e a transparência devem estar presentes em qualquer um dos modelos citados, fortalecido no âmbito da Administração Direta com o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI), mas os modelos de parceria pressupõem um maior nível, tendo em vista suas legislações específicas.

Entretanto, o município demanda uma melhora no nível de *accountability*, sendo esta característica apontada pela Assessora Carla Regina Oliveira como uma das grandes dificuldades existentes no modelo atual apesar dos instrumentos jurídicos preverem expressamente diversos mecanismos de monitoramento e transparência.

Integrante da equipe da Sala do Plano do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André, cujas atribuições abrangem o acompanhamento das parcerias, a Assessora aponta que os procedimentos de análise de execução das parcerias se restringem à ótica financeira.

Os gestores da Sabina possuem entendimento diverso, no sentido de que, apesar dos normativos andreenses atribuírem competência exclusiva para avaliação das parcerias ao Setor de Controle Interno vinculado à Secretaria Municipal de Finanças, a Secretaria Municipal de Educação efetivamente realiza análises das atividades executadas pelas entidades parceiras, uma vez que a Comissão Avaliação prevista nos Termos de Parceria ou o servidor público indicado nos Termos de Convênio, avaliam os relatórios de atividades elaborados pelas entidades parceiras.

Somente após esta avaliação os mesmos são anexados à prestação de contas financeiras e encaminhadas ao referido setor, existindo desta forma a efetiva avaliação de mérito quanto as atividades desenvolvidas.

Nota-se, portanto, um desconhecimento de parte da equipe da Secretaria Municipal da Educação, que se ressalte, é responsável pelo acompanhamento formal das parcerias, em relação aos procedimentos adotados para fiscalização das parcerias estabelecidas pela Sabina. Outro aspecto a ser destacado é a indisponibilidade dos relatórios avaliativos no site da Sabina ou dos parceiros, ou mesmo, no portal da transparência do município.

Tais características reforçam a necessidade de melhoria no nível de *accountability* do município de Santo André.

3.6 Indicadores de Processo e Performance

Como visto, a Sabina apresenta um modelo de gestão híbrido, sendo que a responsabilidade da estrutura física e sua respectiva manutenção é da Prefeitura Municipal de Santo André e as atividades finalísticas realizadas por meio de parcerias.

No âmbito da Administração Direta inexistem pactuação de metas e resultados existindo tão somente o exercício das atividades mediante demandada.

Já as parcerias estabelecidas, seja por meio de Convênio ou Termos de Parcerias, trazem objetivos que podem ser traduzidos, em alguns casos, como indicadores de processos e performance.

3.6.1 Convênio PMSA e Argonautas

Formalizado em abril de 2015 por meio do Termo de Convênio nº 018/2015 a parceria, cuja licitação foi considerada inexigível, tem como objeto a cooperação técnica e financeira para a execução de projeto de apoio à gestão e de cooperação técnica para a manutenção e para o pleno desenvolvimento das estruturas existentes na Sabina, especificamente os aquários, o pinguinário, o terrário, o serpentário, o laboratório e a quarentena.

No Plano de Trabalho pode-se identificar os objetivos geral e específico, bem como as atividades a serem desenvolvidas.

Identificamos na descrição das atividades as metas a serem cumpridas, estando divididas em três grupos: recuperação dos aquários, manutenção dos aquários, e desenvolvimento de atividades de educação ambiental. Os dois primeiros preveem apenas rotinas como troca e reposição de elementos filtrantes, reparo pastilhas tanque oceânico, melhoria da condição da quarentena, operação e manutenção dos equipamentos, alimentação dos animais, reposição de água e suplementos químicos, entre outros, não apresentando periodicidade ou metas quantitativas. Por meio do cronograma das atividades poder-se-ia depreender que a rotina é mensal ou que deva ser feita durante o mês sempre que necessário, o que evidencia a sua fragilidade.

O terceiro grupo, desenvolvimento de atividades de educação ambiental traz ao menos duas atividades com maior grau de detalhamento, podendo ser considerados como indicadores de processos e performance: desenvolvimento de 2 capacitações (carga horaria de 4 horas cada) para professores da rede pública sobre temas relacionados e apresentações didáticas nos aquários, terrário e pinguinário e aulas para grupos de escolas em horários pré-determinados agendados com temas relacionados aos animais que habitam os tanques e seus habitats.

3.6.2 Convênio PMSA e Fundação Santo André

O Termo de Convênio nº 158/14 foi firmado em agosto de 2014, com fundamento no artigo 25, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93 e apresenta um prazo de vigência inicial de doze meses podendo ser prorrogado até sessenta meses, tendo como objeto a cooperação técnica e financeira para desenvolvimento de atividades de extensão científica, promover o intercâmbio de saberes, através da concessão de bolsas de extensão educação científica pela Prefeitura aos alunos regularmente matriculados.

O Plano de Trabalho não traz indicadores ou atividades claramente definidas, mas remete apenas para que o aluno tenha disponibilidade par cumprir carga horaria de 20 horas semanais, inclusive aos finais de semana intercalados, sendo divididos em até seis horas

diárias, apresentar relatórios, ter comportamento condizente com a política institucional da Sabina e participar dos eventos, simpósios e workshops de pesquisa promovidos pela Sabina.

3.6.3 Termo de Parceria PMSA e Vitallis

O Termo de Parceria nº 07/10, firmado em Julho de 2010 em decorrência de um concurso de projetos, tem por objeto a cooperação técnica para o desenvolvimento de projeto do Ensino da Música na Educação Básica, sendo composto por exposição e atividades de interatividade com os educandos para promover a disseminação do conhecimento da música.

O Programa de Trabalho elenca sete objetivos específicos: adaptar o espaço expositivo lúdico e interativo para realização das aulas e apresentações musicais, realizar atividades pedagógicas para alunos de Educação Básica no espaço expositivo, através de aulas exploratórias que possibilitem o desenvolvimento da sensibilidade estética e artística através da música, desenvolver a formação continuada de professores para o ensino de música da Educação Básica, através de oficina de capacitação musical, realizar o atendimento de comunidade local, promovendo apresentações musicais aos alunos no Laboratório Musical e concertos didáticos e introduzir o ensino da música no quadro curricular do segundo ano do Ensino Fundamental I, nas EMEIF's que se encontram nos complexos CESAS.

São definidos claramente os indicadores de processo, com objetivos, requisitos, vagas, carga horaria, total de aulas por turma, conteúdo critério de avaliação e certificados, em especial nos objetivos específicos de desenvolvimento a formação continuada de professores para o ensino de música da Educação Básica, através de oficina de capacitação musical e de introdução do ensino da música no quadro curricular do segundo ano do Ensino Fundamental I, nas EMEIF's que se encontram nos complexos CESAS.

3.6.4 Termo de Parceria PMSA e Iprodesc

O objeto do Termo de Parceria nº 12/11 estabelece a realização de ações e

serviços de cooperação técnica nas áreas de educação, a partir do desenvolvimento e execução de projeto pedagógico complementar para gestão do Planetário Digital Multidisciplinar de Santo André voltados aos estudantes de Ensino Fundamental e professores da rede municipal de Santo André, incluindo aulas complementares, produção de material de apoio pedagógico, oficinas experimentais, cursos de capacitação e atualização sobre astronomia e ciência correlatas e comunicação visual do planetário, tendo sido formalizado após a escolha do parceiro em um Concurso de Projetos em Março de 2012.

Tanto o Termo de Parceria, quanto o Programa de Trabalho preveem as metas a serem alcançadas pelo parceiro, sendo previsto inclusive a forma de monitoramento de cada um dos objetivos com os respectivos resultados esperados.

Constituem objetivos específicos da parceria complementar os conteúdos escolares relacionadas as ciências naturais através de aulas extraclasse, beneficiando cerca de 14.000 alunos anualmente, utilizar os recursos dos equipamentos de projeção enquanto sala de aula interativa, divulgando a astronomia junto à população, capacitar 160 professores da Educação Básica para o ensino de conteúdos relacionados à astronomia, fomentar o interesse dos alunos pela astronomia e ciências afins através de treinamento para alunos e professores participantes da Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica, realizar um encontro semanal de capacitação com monitores para o acompanhamento das aulas visando uma concepção de educação interdisciplinar, preservar e renovar o acervo de filmes de projeção e os equipamentos científicos pedagógicos do laboratório, realizar a comunicação interna e externa do Planetário e ações de logística para atendimento, participar de eventos acadêmicos, congressos e apresentações de trabalhos científicos e concepção de uma exposição itinerante com jogos pedagógicos relacionados à astronomia.

3.6.5 Termo de Parceria PMSA e Ifeec

O Termo de Parceria nº 09/11 tem por objeto o desenvolvimento de projeto pedagógico complementar relacionado ao tema Ciência e Tecnologia produção de material de apoio pedagógico, oficinas lúdico-experimentais, cursos de formação e atualização e plano de ação para renovação preservação e comunicação visual do acervo e equipamentos científico-pedagógicos da Sabina foi formalizado em abril de 2011, tendo sido resultado de uma

concurso de Projetos elaborado pela Prefeitura Municipal de Santo André.

O Plano de Trabalho prevê as atividades a serem desenvolvidas com boa descrição dos seus conteúdos e define claramente os resultados esperados, quantitativos, periodicidade e a metodologia de monitoramento e avaliação.

4 BENCHMARKING

Neste capítulo, são apresentadas três experiências similares à da Sabina. Busca-se demonstrar quais foram os modelos de gestão adotados, os desafios enfrentados e os benefícios alcançados. A escolha do *benchmarking* deveu-se à necessidade de comparar equipamentos brasileiros que tivessem características semelhantes às da Sabina, no que se refere às suas atividades, mas que apresentassem modelos diferenciados de gestão, a fim de que fosse possível realizar um comparativo com realidades equivalentes.

Após diversos contatos e alguns declínios, obteve-se resposta positiva de três equipamentos: Museu Catavento, gerido pelo Estado de São Paulo e localizado no município de São Paulo; Plug Minas, com gestão pelo Estado de Minas Gerais e localizado no município de Belo Horizonte; e o Aquário Municipal de responsabilidade do município de Santos e ali localizado.

4.1 Eixos de Análise

Foram definidos quatro eixos para efeitos comparativos neste trabalho e que mereceram maior atenção na pesquisa realizada: (i) Modelo de Gestão; (ii) Custos; (iii) *Accountability*; e (iv) Indicadores de Processo e Performance, avaliados no período entre janeiro e dezembro de 2014.

4.1.1 Modelos de Gestão

Este eixo busca avaliar as principais formas de gestão disponíveis para os equipamentos públicos, considerando as dificuldades estruturais relatadas pelos gestores da Sabina, conforme exposto no subcapítulo 3.4, consubstanciadas nos aspectos relacionados à gestão de recursos humanos e de compras, bem como a contratações.

A aplicação de um modelo de gestão governamental capaz de colocar em prática os planos e as políticas públicas constitui um enorme desafio para os entes públicos. Os três

modelos de administração pública destacados na história brasileira são: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, que compõem “três formas (que) se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada” (BRASIL, 1995).

Segundo Bresser, o modelo patrimonialista foi adotado pelas monarquias absolutistas. Nesse modelo, o patrimônio público era considerado pelo seu representante como se privado fosse, sendo o nepotismo e a corrupção características marcantes desses governos. Mais tarde, o fortalecimento do capitalismo industrial e o surgimento das democracias parlamentares demandariam a mudança desse regime (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.10).

Assim, o modelo burocrático vem a substituir o modelo patrimonialista, com vistas a impor a separação entre público e privado. Para tanto, privilegiou-se a teoria *weberiana*, segundo a qual os processos e procedimentos formais orientavam a atividade estatal objetivando, segundo Alcoforado (2012, p.18), “extirpar o máximo de discricionariedade possível por parte dos governantes e impondo uma lógica racional legal focada em regras rígidas e imutáveis, gerais para toda a administração pública”.

A administração burocrática é baseada no formalismo, na hierarquia, na rotina estabelecida, na divisão racional do trabalho e na divisão do trabalho segundo especializações, de modo que cada parte ou área da administração pública execute a mesma tarefa, da mesma forma e com controle (WEBER, 1980 apud ALCOFORADO, 2012, p.16).

Costin (2010 apud ALCOFORADO, 2012, p.19) aponta os eixos característicos do modelo burocrático:

- Formalismo - atividades, estruturas e procedimentos estão codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade e instituir maior segurança jurídica nas decisões administrativas;
- Impessoalidade - interessa o cargo e a norma, e não a pessoa em sua subjetividade. Por isso, carreiras bem estruturadas em que a evolução do funcionário possa ser prevista em bases objetivas são próprias desta forma de administração;
- Hierarquização - a burocracia contém uma cadeia de comando longa e clara, em que as decisões obedecem a uma lógica de hierarquia administrativa, prescrita em regulamentos expressos, com reduzida autonomia do administrador;
- Rígido controle de meios - para se evitar a imprevisibilidade e introduzir ações

corretivas a tempo, um constante monitoramento dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades.

Embora o modelo burocrático tenha sido idealizado para substituir o modelo patrimonialista com o objetivo de combater o nepotismo, o empreguismo e a corrupção, vinculando a ação estatal a processos e procedimentos pré-definidos, acabou por dificultar o desenvolvimento técnico do Estado, consistindo em um verdadeiro paradoxo.

Isso porque, ao privilegiar o binômio racional-legal, em que a razão é traduzida pelos meios utilizados para se atingir os fins, e a legalidade responsável pela previsão destes meios em Lei, o modelo inviabilizou o desenvolvimento de alternativas criativas e inteligentes nos processos de trabalho, dado o dinamismo que permeia a Administração Pública (ALCOFORADO, 2012). Segundo Bresser-Pereira (2009, p.209):

Esse sistema continha uma contradição intrínseca: em um mundo em mudança contínua e cada vez mais acelerada, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo em lei os objetivos específicos a serem alcançados e os meios a serem seguidos: a lei pode definir de modo genérico os objetivos e os meios, mas sua especificação competente depende necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso.

O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas, a primeira em 1936, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que consagrou as principais características do modelo, e a segunda, marcada pela edição do Decreto-Lei n. 200, em 1967.

Neste segundo momento, chamado de reforma desenvolvimentista, buscaram-se a descentralização da prestação e produção de bens e serviços, transferidas à Administração Indireta, e a criação de instrumentos de gestão mais flexíveis, o que conferiu agilidade ao aparelho estatal, mas enfraqueceu a Administração Direta, que deixou de desenvolver novas estratégias para aprimorar a gestão pública.

Para Alcoforado (2012, p.22), a Constituição de 1988 representou um retrocesso, no âmbito da Administração Pública, ao restabelecer a centralização e o formalismo como eixos norteadores de suas atividades:

Diferentemente da reforma burocrática, ou do serviço público, de 1936, a segunda reforma administrativa brasileira, advinda com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, também chamada de reforma desenvolvimentista, foi desfeita com o engessamento de toda a administração pública com a Constituição de 1988.

O Governo Federal, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), na chamada Reforma Gerencial de 1995, visou substancialmente à substituição do modelo de Estado burocrático, provedor direto dos serviços públicos, por um modelo gerencial, no qual seu foco de atuação estaria em suas funções estratégicas de formulação e controle de políticas públicas, bem como na busca pela eficiência e qualidade nos serviços públicos oferecidos à população.

O modelo de parcerias com Organizações Sociais (OS), previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), consignou que sua finalidade seria a de permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais o exercício do poder pertencia ao Estado, a partir do pressuposto de que esses serviços seriam mais eficientemente realizados pelo setor público não estatal.

Outro modelo apresentado no período foi o das OSCIPs, que, segundo Barreto (s.d), vem ganhando proporções maiores desde que foi sancionada a Lei n. 9.790/99, que regulamenta as relações entre Estado e sociedade, prevendo um novo formato de contratação, o termo de parceria, para gerar relações jurídicas entre o Estado e as entidades qualificadas como OSCIP. Essa lei propiciou que o governo colocasse em prática a construção de um novo marco institucional, como Barreto (s.d) aponta:

(...) que possibilite a progressiva mudança do desenho das políticas públicas governamentais, de maneira a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos na sua elaboração, na sua execução, no seu monitoramento, na sua avaliação e na sua fiscalização (BARRETO, s.d., s.p.).

Assim, esses modelos foram introduzidos no Estado brasileiro em um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de alternativa ao modelo de aparelho estatal (que concentra e centraliza suas funções, caracterizando-se pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos), direcionando as ações estatais ao setor público não estatal, o denominado terceiro setor, visando um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade, nas áreas que não envolvam o exercício do poder de Estado. Este, então, fica responsável pelo fomento e exercício do controle estratégico dos resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas, sendo o contrato de gestão e o Termo de Parceria (TP) instrumentos reguladores das ações das OS e OSCIPs.

Para Alcoforado (2012), a implementação do modelo de OS converge para a busca por maiores eficiência e eficácia na gestão de serviços públicos e para a mudança da forma de controle na gestão. Este controle deixa de ser por procedimentos e passa a trabalhar com resultados, muito embora ainda persista a intenção dos órgãos de controle em realizar o controle clássico dos procedimentos (GROISMAN; LERNER, 2006).

As OS são, portanto, um instrumento de descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, conforme cita Mansur (2006), como educação, cultura, pesquisa, saúde e meio ambiente. Segundo este autor, a definição de Organização Social inclui “(...) um modelo de organização pública não estatal, destinada a absorver atividades publicizáveis, que é a produção não-lucrativa de bens e serviços não exclusivos do Estado, mediante a uma qualificação específica” (MANSUR, 2006, p.12).

Importante destacar que não existe a ingerência na execução das atividades por parte do Estado, uma vez que se considera o pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente realizados pelo setor público não estatal com o financiamento do Estado.

Assim, esses modelos baseiam-se no aumento de produtividade e qualidade dos serviços com maior flexibilidade de gestão administrativa, já que não estão sujeitos às rígidas normas da Administração Pública, principalmente no que tange àquelas relacionadas a licitações e seleção de pessoal.

Deve-se registrar que tanto as OS quanto as OSCIPs, embora constituam uma inovação institucional, não representam uma figura jurídica nova, inserindo-se no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.

A inovação reside, portanto, não na figura jurídica do parceiro estatal, mas na sua

qualificação, como OS ou OSCIP, que as habilita a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ao celebrar um contrato de gestão ou um termo de parceria, serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Na condição de entidades de direito privado, essas organizações tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado, o que deverá representar, entre outras vantagens, a contratação de pessoal conforme as condições de mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos e a flexibilidade na execução do seu orçamento.

Do ponto de vista da gestão de recursos, as OS e as OSCIP não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública, mas tão somente aos princípios que as norteiam. Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, como celetistas, estão sujeitos ao plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada entidade, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, a concurso público e à tabela salarial do setor.

Para Pacheco (1999), essas características constituem um dos principais focos da Reforma Gerencial:

(...) a administração pública gerencial procura, sem se afastar do Estado de direito, é adequar as organizações públicas a estas novas contingências, emprestando-lhes maior agilidade e eficiência, priorizando os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos para com o Estado. Faz da transparência e do controle social as alavancas da eficácia destas organizações. Introduz também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada entre instituições públicas, para obter ganhos de eficiência. Em oposição à administração burocrática, prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos os servidores (PACHECO, 1999, p.6).

Vale salientar que essa desvinculação administrativa em relação ao Estado não pode ser confundida com uma privatização de entidades da administração pública, uma vez que as OS e as OSCIPs não são um negócio privado, mas, sim, instituições públicas que atuam fora da Administração Pública para melhor se aproximarem de suas clientelas, aprimorando seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os

recursos públicos.

O Estado não deixará de controlar a aplicação dos recursos transferidos a essas instituições e terá como foco um instrumento inovador e mais eficaz para alcançar os objetivos da sua política pública: o controle por resultados. Assim, a implementação desses modelos concorre para um modelo no qual o Estado tenderá à redução, ou ao menos à interrupção, do seu crescimento como máquina administrativa, mas, mesmo assim, alcançará maior eficácia na sua atuação.

No que se refere à gestão organizacional em geral, a vantagem evidente desses modelos é o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, em vez de meramente processualísticos, como é no caso da Administração Pública. A avaliação da gestão dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas, ao passo que nas entidades estatais o que predomina é o controle dos meios.

O modelo de OS está previsto, no âmbito federal, na Lei n. 9637/98. Di Pietro (2008, p.266) esclarece que nos

[...]contratos de gestão com as organizações sociais, a intenção é a mesma que já se concretizou no direito francês e em outros países que seguiram o mesmo modelo, ou seja, fixar metas a serem cumpridas pela entidade em busca de eficiência; para incentivá-las, o poder público concede auxílios de diversos tipos, sujeitando as entidades a um controle de resultados. O contrato de gestão é o instrumento pelo qual se concretiza a parceria e se estabelecem as referidas metas, formas de incentivo e controle.

As referidas legislações (Lei n. 9.637/98 e Lei n. 9.790/99) regulamentam as OS e OSCIPs no âmbito federal, mas, em respeito ao princípio da autonomia, Estados e Municípios vêm editando legislações próprias acerca dos modelos ora abordados, cada qual com suas respectivas peculiaridades, mas que mantêm a natureza fundamental da descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, por meio de parcerias estabelecidas com entidades do terceiro setor devidamente qualificadas. As peculiaridades das legislações locais que regem cada equipamento investigado, em especial a Lei de Organizações Sociais do Estado de São Paulo e a Lei de OSCIP de Minas Gerais, serão abordadas na descrição dos respectivos modelos de gestão.

A legislação das OSCIPs sofreu alterações pela Lei n.13.019/14, também denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos

financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Essa lei define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil e institui o termo de colaboração e o de fomento. Trata-se, portanto, de uma regulamentação mais ampla, que envolve todas as parcerias estabelecidas pelo Estado.

Os modelos de gestão têm sido alvos de muitas discussões e controvérsias. As tentativas de modernização por meio de reformas administrativas, ora enfatizam um, ora outro modelo para tentar aprimorar a performance das organizações públicas e a qualidade de serviços prestados à população.

É neste contexto que o *benchmarking* de modelos de gestão é relevante, na medida em que possibilita a avaliação dos resultados obtidos por três equipamentos geridos de formas distintas:

- Aquário Municipal de Santos: gerido diretamente pela Administração Pública.
- Museu Catavento: gerido por meio de parceria estabelecida através de Contrato de Gestão com Organização Social.
- Plug Minas: gerido por meio de parceria estabelecida através de Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

4.1.2 Custos

O eixo “Custos” considerará três blocos de despesas (recursos humanos, utilidades públicas e materiais e contratos de terceiros) e as receitas, para que então sejam elaborados o indicador de custo por visitante e a análise do peso de cada bloco neste indicador.

Para entender melhor os conceitos empregados nesta análise, utilizar-se-ão as considerações feitas por Alonso (1999, p.39): “o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos”.

Na contabilidade pública, gastos do governo e despesas se confundem, contudo, para Alonso (1999, p.38), “a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de

gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto)”. O custo é a medida do consumo de recursos utilizados para realização das atividades das organizações governamentais.

De acordo com o Manual de Procedimentos Aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para classificação de receitas públicas: “receitas públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas” (BRASIL, 2005, p.14). Dessa forma, toda entrada de recurso orçamentário é uma receita pública, pois tem o intuito de atender às despesas públicas.

Aprofundando os conceitos, segundo Cardoso (2013, s.p.), despesa compreende “toda saída de recursos para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial, destinados à execução dos serviços públicos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívidas, dentre outros”. E por convenção contábil, as despesas públicas são vislumbradas por regime de competência, ou seja, se referem-se ao exercício do fato gerador da despesa.

As despesas públicas podem ser distribuídas em 3 grandes grupos: orçamentárias, de capital e extra orçamentárias. As primeiras são aquelas discriminadas e fixadas no orçamento estando, dessa forma, previamente autorizadas pelo Legislativo. O segundo grupo Despesas de capital de despesas são aquelas que contribuem para formar um bem de capital ou acrescentar valor a um bem já existente. E por último, as despesas extra orçamentárias referem-se a pagamentos realizados pela Administração Pública e que não dependem de autorização legislativa. Esses pagamentos correspondem à restituição ou entrega de valores recebidos tais como cauções, depósitos, consignações, dentre outros.

Quanto às receitas, Cardoso (2013, s.p.) conceitua como “todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos que o governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos. Conjunto de ingressos financeiros que produzem acréscimos ao patrimônio da instituição”. E por convenção contábil, as receitas públicas são vislumbradas por regime de caixa, ou seja, valem para o exercício em que são realizadas.

As receitas orçamentárias estão classificadas em categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. Onde no primeiro grupo estão aquelas que se destinam aos gastos correntes, que decorrem de fatos modificativos, ou seja, fatos contábeis que alteram o valor dos bens, direitos e obrigações, modificando a situação líquida do patrimônio, conforme elencadas a seguir: (1) receitas tributárias; (2) receitas de contribuições; (3) receitas patrimoniais; (4) receitas de serviços; (5) transferências correntes; (6) outras receitas

Correntes.

Já o segundo grupo, Receitas de Capital, se destinam à cobertura de despesas de capital a título de investimentos, que decorrem de fatos permutativos (ou seja, fatos contábeis que alteram o valor dos bens, direitos e obrigações, sem modificar a situação líquida do patrimônio). Dividem-se em: (1) operações de créditos; (2) alienação de bens; (3) amortização de empréstimos; (4) transferências de capital; (5) outras receitas de capital.

E por último, as receitas extra orçamentárias, que não integram o orçamento público e o ente público figura apenas como depositário de valores que, a princípio, não lhe pertencem, como exemplos, cauções, fianças, depósitos em garantia.

Para que não haja confusão quanto às definições de despesa e custo, a Norma de Procedimentos da Contabilidade 2, divulgada pelo Instituto de Auditores Independentes de Contabilidade (IBRACON), esclarece:

Custo é a soma dos gastos incorridos e necessários para a aquisição, conversão e outros procedimentos necessários para trazer os estoques à sua condição e localização atuais, e compreende todos os gastos incorridos na sua aquisição ou produção, de modo a colocá-los em condições de serem vendidos, transformados, utilizados na elaboração de produtos ou na prestação de serviços que façam parte do objeto social da entidade, ou realizados de qualquer outra forma. (NPC 2 – IBRACON, 1999, s.p.)

Diante o exposto, a análise de custos baseou-se nos dados de gastos, despesas e receitas fornecidos por todos os equipamentos, tendo como ano-base 2014, para não comprometer a análise global e obter uma padronização quanto aos períodos informados. Deve-se salientar que, nesse ano, houve alguns acontecimentos na conjuntura econômica nacional que impactaram diretamente no volume percebido pelas organizações governamentais, ocasionando o contingenciamento e até mesmo corte de recursos orçamentários do governo.

4.1.3 *Accountability*

O termo “accountability”, quando surgiu nos Estados Unidos, em meados de 1970⁴, não era passível de aplicação na realidade brasileira, já que o país vivia, naquele momento, o auge do estado autoritário. Foram necessários vários acontecimentos políticos,

⁴ Informações obtidas por meio do estudo de Ana Maria Campos (1990).

sociais e institucionais para que sua prática começasse, ainda que de forma tímida, a ser entendida e percebida na administração pública brasileira. Uma nova constituição foi elaborada, a democracia se fortaleceu e mudanças no aparelho do Estado foram empreendidas no sentido de torná-lo mais eficiente.

Conforme afirma Przeworski (1998, p.41), “para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser supervisionada pelos políticos eleitos, que, por sua vez, precisam prestar contas aos cidadãos”.

Apesar da evolução ao longo dos anos, o conceito de *accountability* ainda está em construção no contexto brasileiro. Diante disso, novos desenhos institucionais surgem com a institucionalização dos controles democráticos sobre a administração pública através da criação de órgãos e mecanismos de controle que buscam resolver questões de quem controla, como controla e o que é controlado.

No entanto, além da construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes durante seu mandato, a *accountability* depende de outra condição básica: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade por meio da representação (CLAD, 2006 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009). Para que a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de sanção e verificação permanentes, é necessário criar um aparato institucional de representação política e de delegação de funções e poderes. Tal aparato deve reforçar as variadas formas de *accountability*.

A primeira forma de *accountability* – a vertical – diz respeito ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes. A segunda forma de *accountability* – a horizontal – diz respeito ao conjunto de instituições de controle intraestatal que garantem a responsabilização ininterrupta dos governantes eleitos durante o exercício de seus mandatos e a fiscalização da alta burocracia com responsabilidade decisória perante a sociedade (ARANTES et al., 2010). O'Donnell (1998) define *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais e até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p.98).

Para autores como Abrucio e Loureiro (2004 apud ARANTES et al., 2010), existe ainda uma terceira forma de *accountability*, que diz respeito à criação de regras estatais intertemporais pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade, que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Para eles, as três formas de *accountability* existem, em maior ou menor grau, em todas as democracias contemporâneas, e a responsabilização será maior quando houver a integração dessas três formas.

A Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta e disciplina o acesso à informação, conforme previsto na Carta Magna (BRASIL, 1988). Em relação à disponibilização de dados, bem como das formas e dos prazos para divulgação das informações solicitadas, a Constituição Federal define em seu artigo 8º:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 1988, s.p.).

Para que os instrumentos político-institucionais funcionem, em especial aqueles previstos na LAI, é necessário haver transparência, e as informações públicas devem ser fidedignas. Direitos políticos básicos, pluralismo de ideias e liberdade de imprensa devem ser garantidos.

É necessário que a burocracia seja regida pela meritocracia e que existam condições sociais e culturais que estimulem a participação ativa da sociedade civil e dos cidadãos. Além disso, espera-se que haja um sistema de *checks and balances*, que garanta a separação e o controle entre poderes.

A *accountability* pode ser parte de esforços que buscam rumos para o aprimoramento de práticas, para o controle do desempenho de indivíduos e grupos ou para a aferição de custos diante de benefícios. Ela pode alimentar a formulação de *policies*, “políticas, diretrizes institucionalmente situadas” ou planejamentos, e a avaliação da adesão a prioridades, procedimentos e rotinas (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007, p.29).

A fragilidade da *accountability* horizontal reflete a fragilidade dos componentes liberais e republicanos de muitas das novas poliarquias, entre elas o Brasil. Para que a *accountability* horizontal seja efetiva,

(...) deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar, e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, (...) e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNEL, 1998, p.43).

Campos (1990) salienta que os principais entraves ao fortalecimento dos mecanismos de *accountability* no Brasil são relacionados à cultura do país, resultado de processo histórico repleto de corrupção, nepotismo, favoritismo, tributação excessiva e desperdício de recursos.

Além disso, a representatividade no país, extremamente clientelista, busca favorecer indivíduos ou pequenos grupos, não salvaguardando o interesse público. Por um lado, os mecanismos excessivos de controle permitem o conhecimento da vida civil pelo Estado, mas o inverso não ocorre. Essa falta de transparência acaba por desmoralizar qualquer tentativa de controle, interno ou externo, da burocracia. Assim, tornar a administração pública *accountable* está diretamente relacionado à organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo e a descentralização e transparência do aparato governamental (CAMPOS, 1990).

Com o advento da LAI, que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, houve maior divulgação dos trabalhos e foi possível estimular o controle social sobre os recursos públicos. Ficou evidente a necessidade de envolver os atores sociais

para combater a corrupção e capacitar a sociedade para cobrar mais, construindo, assim, governos com melhor desempenho (LOUREIRO et al., 2012).

Ainda que os mecanismos de *accountability*, especialmente os da vertente horizontal, possam ser considerados fracos no país, nos últimos anos, novos desenhos institucionais têm sido adotados pelas organizações públicas, no sentido de institucionalizar mecanismos de controle que possibilitem a prestação de contas dos governantes perante os governados.

Assim, neste eixo, serão verificadas a existência e a efetiva funcionalidade dos mecanismos da *accountability* horizontal, em especial a prestação de contas e a capacidade de divulgação das metas alcançadas e as eventuais justificativas referentes às que não foram.

4.1.4 Indicadores de Processo e Performance

Neste eixo, buscar-se-á, primeiramente, a identificação de existência desses indicadores, para, em seguida, analisar a sua qualidade sob o ponto de vista de efetividade.

A relevância deste eixo decorre diretamente da sua função técnica de revelar o índice que deverá ser utilizado para comparar as metas pré-determinadas, ou seja, este eixo mensura um aspecto do desempenho para posterior análise quanto ao sucesso obtido.

O termo indicador é originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar. Os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, mas também podem ser entendidos como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não seja imediatamente detectável (HAMMOND et al., 1995, apud BELLEN, 2005, p.41).

Assim, os dados ou as informações numéricas permitem uma avaliação quantitativa ou qualitativa da realidade de cada equipamento, visto que possibilitam mensurar sua utilização, seu desempenho e sua capacidade de crescimento, além de propiciarem um diagnóstico quanto à sua eventual autonomia, conforme aduzem Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p.24):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Nesse sentido, esses indicadores, previamente determinados, podem ser utilizados para acompanhar e melhorar os resultados alcançados com políticas públicas, servindo, inclusive, como instrumento de suporte ao processo decisório. Para definir indicadores no campo das políticas públicas, devem ser observados alguns critérios. Esses indicadores devem:

- Representar metas atingíveis;
- Ser facilmente mensurados;
- Expressar necessidades do público e da administração;
- Ser de fácil compreensão; e
- Estar alinhados quanto aos objetivos da administração pública.

Após a avaliação dos indicadores, os gestores devem, caso necessário, determinar ações corretivas, com o intuito de alcançar as metas pré-estabelecidas, bem como recomendações, se tiverem o objetivo de definir novos padrões.

A gestão pública baseada no desempenho pode ajudar os administradores a alocarem melhor seus recursos, gerando, consequentemente, resultados mais eficazes em todas as áreas e colaborando para o contínuo fortalecimento do Estado.

Assim, a investigação realizada buscou analisar o conceito do equipamento, seu formato atual, o modelo de gestão, os custos e, principalmente, os pontos fortes e fracos.

4.2 Catavento Cultural Educacional

4.2.1 Contextualização do Equipamento

O Museu Catavento – Espaço Cultural da Ciência, um dos equipamentos escolhidos para o *benchmarking*, pertence ao Estado de São Paulo e é gerido por intermédio da Secretaria de Estado da Cultura.

Como se observa na própria apresentação da entidade gestora, o museu tem:

[...]a vocação de ser um espaço interativo que apresente a ciência de forma instigante para crianças, jovens e adultos, desde sua inauguração o Museu Catavento tem sido um grande fenômeno de público, tendo atingido a marca de dois milhões e meio de visitantes em apenas seis anos de operação, tendo sido o Museu mais visitado do Estado de São Paulo por três anos consecutivos (CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL, online, s.d., s.p).

Sua missão é aproximar crianças e jovens do mundo científico, despertando a curiosidade e transmitindo conhecimentos básicos e valores sociais, por meio de comunicações interativas e atraentes. Já a visão consiste em apresentar e divulgar a ciência, tecnologia e cultura, sendo reconhecido pela população infantil, juvenil e adulta como um espaço de referência nacional.

O museu disponibiliza quatro seções principais: Universo, Vida, Engenho e Sociedade, sendo que cada uma das seções é composta por subtemas, oferecendo diversas atividades.

- Universo
 - Astronomia.
 - Aventura no Sistema Solar.
 - Terra.
 - Meteorito.
- Vida
 - Borboletário.

- Do Macaco ao Homem.
- Viagem pelo Fundo do Mar.
- Engenho
 - Engenho.
 - Se Liga no Lego.
- Sociedade
 - Alertas.
 - Ecologia.
 - Estúdio de TV.

Segundo a Coordenadora da Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura, Claudinelli Moreira Ramos, o processo de escolha do modelo de gestão se deu por meio de estudos e planejamentos que se iniciaram em 1998 e culminaram com os primeiros contratos na área de cultura em novembro de 2004⁵, após os bons resultados obtidos na implantação do modelo no âmbito da Secretaria de Saúde.

Ainda avaliando o modelo escolhido, a gestora esclarece que este modelo proporcionou o enfrentamento de dificuldades estruturais herdadas do modelo burocrático da Administração Direta, como a falta de efetividade na alocação de recursos, dificuldade na gestão de recursos humanos na área-fim e, finalmente, a ineficiência nos procedimentos de compras e contratações.

A efetividade na alocação de recursos é intimamente vinculada à eficiência nos processos de compras e contratações de serviços, uma vez que é traduzida pela capacidade de realizar os investimentos. No que se refere à gestão de recursos humanos, o modelo propiciou a ampliação do número de funcionários prestando serviços nas unidades da Secretaria, com perfil técnico e regime jurídico adequados. Segundo a gestora, o modelo

[...]foi decisivo para alocar recursos diretamente para cultura. Antes tinha pouco dinheiro e mesmo assim sobrava porque a Secretaria de Cultura não era eficiente no gasto por conta dos processos morosos de licitação. Não conseguia contratar, não conseguia comprar... Então com o Contrato de Gestão não houve mais sobra de recursos. De outro lado começou a haver um empenho muito maior no acompanhamento dos contratos... ...controle mais rigoroso do que o próprio Estado faz quando ele é o executor direto da política. Então a cobrança por resultados foi maior e com uma consequente demonstração maior de resultados.

[...]

Além disso o problema que era de mão de obra precária que a pasta tinha deixou de existir com a celetização dentro das Organizações Sociais, com adoção de compras e

⁵O primeiro Contrato de Gestão da Secretaria de Estado da Cultura de SP se deu para gestão do Projeto Guri.

contratações que seguem regulamentos próprios e, portanto, mais ágeis, ainda que também tenham que ser objetivos, publicizados, etc mas tem uma dinâmica muito mais eficiente e eficaz. Por conta disso hoje a gente tem perto de cinco mil funcionários dentro das Organizações Sociais versus os quatro mil e quinhentos cargos precários que se tinha numa situação de instabilidade e insegurança jurídica muito grande (informação verbal).⁶

4.2.2 Modelo de Gestão

O modelo jurídico eleito pelo Governo do Estado de São Paulo para a gestão do Museu Catavento foi o de parceria com uma entidade qualificada como OS, por meio de Contrato de Gestão, tendo por fundamento a Lei Complementar Estadual n.846/98. O contrato vigente foi formalizado em 14 de dezembro de 2012 e apresenta quatro Termos Aditivos para prorrogação de vigência.

A principal característica do modelo paulista, ao contrário do modelo federal (previsto na Lei n.9.637/98), é a proibição da participação de membros representantes do Poder Público no Conselho de Administração da entidade que pretende ser qualificada como Organização Social, o que reforça a substituição do Estado no que diz respeito à execução das políticas públicas.

4.2.3 Custos

Para dimensionar os custos, foram identificadas as despesas previstas com recursos humanos, utilidades públicas, materiais e serviços. O Anexo I do Contrato de Gestão contém a proposta orçamentária referencial para os exercícios de 2013 a 2017. A proposta orçamentária para o exercício de 2014 é demonstrada na Tabela 3.

⁶ Entrevista concedida no dia 15 de setembro de 2015, na Sede da Secretaria da Cultura, situada no bairro da Luz, em São Paulo.

Tabela 3 – Museu Catavento - Proposta orçamentária referencial – 2014

(continua)

RECEITAS	
Repasso do Contrato de Gestão	R\$8.900.000,00
Captação de recursos (operacional - bilheteria, locação de espaço, loja, café, livraria, etc)	R\$890.000,00
Receitas financeiras	R\$120.000,00
TOTAL de Receitas 2014	R\$9.910.000,00
DESPESAS	
1. Gestão Operacional	R\$6.610.100,00
1.1 Recursos Humanos	R\$4.253.600,00
1.1.1 Salários, Encargos e Benefícios	R\$4.253.600,00
1.1.1.1 Diretoria	R\$883.600,00
1.1.1.2 Área Meio	R\$351.600,00
1.1.1.3 Área Fim	R\$532.000,00
1.1.2 Demais Funcionários	R\$3.195.000,00
1.1.2.1 Área Meio	R\$1.813.000,00
1.1.2.2 Área Fim	R\$1.382.000,00
1.1.3 Estagiários	R\$175.000,00
1.1.3.1 Área Meio	R\$31.800,00
1.1.3.2 Área Fim	R\$143.200,00
1.2 Prestadores de Serviços	R\$2.356.500,00
1.2.1 Limpeza	R\$1.026.000,00
1.2.2 Vigilância / Portaria / Segurança	R\$540.000,00
1.2.3 Jurídica	R\$108.000,00
1.2.4 Informática	R\$43.200,00
1.2.5 Administrativa / RH	R\$88.000,00
1.2.6 Contábil	R\$96.300,00
1.2.7 Auditoria	R\$45.000,00
1.2.8 Demais (bilheteria, sistema de ingressos)	R\$410.000,00
2. Custos Administrativos	R\$1.495.000,00
2.1 Locação de imóveis	-
2.2 Utilidades Públicas (água, luz, telefone, gás, etc)	R\$960.000,00
2.3 Uniformes e EPI's	R\$20.000,00
2.4 Viagens e Estadias	-
2.5 Material de Consumo, Escritório e Limpeza	R\$243.000,00
2.6 Despesas Tributárias e Financeiras	R\$92.000,00
2.7 Despesas Diversas (correio, xerox, motoboy, etc)	R\$172.000,00
2.8 Investimentos e provisões judiciais	R\$8.000,00

Fonte: Anexo Técnico I ao Contrato de Gestão nº 07/12

(continua)

Tabela 3 – Museu Catavento - Proposta orçamentária referencial – 2014 *(continua)*

3. Programa de Edificações: Conservação, Manutenção e Segurança	R\$1.007.400,00
3.1 Conservação e manutenção das edificações (reparos, pintura, limpeza de caixa d'água, limpeza de calhas, etc)	R\$855.000,00
3.2 Sistema de Monitoramento de Segurança e AVCB	R\$15.000,00
3.3 Equipamentos e Implementos	R\$15.000,00
3.4 Seguros (predial, incêndio, etc)	R\$32.400,00
3.5 Outras despesas	-
3.6 Investimentos	R\$90.000,00
4. Programa de Acervo: Conservação, Documentação e pesquisa	R\$129.200,00
4.1 Aquisição de Acervo	-
4.2 Armazenamento de acervo em reserva técnica externa	-
4.3 Transporte de Acervo	-
4.4 Conservação e restauro	R\$33.000,00
4.5 Outras despesas	R\$96.200,00
4.5.1 Higienização do acervo	R\$64.200,00
4.5.2 Limpeza da Tenda	R\$32.000,00
4.6 Investimentos	-
5. Programa de Exposição e Programação Cultural	R\$235.000,00
5.1 Exposições Temporárias	R\$65.000,00
5.2 Programação Cultural	R\$90.000,00
5.3 Elaboração de Plano e Projetos museológicos e museográficos	-
5.4 Implantação de projeto museográfico	-
5.5 Outras despesas	-
5.6 Investimentos	R\$80.000,00
6. Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais	R\$79.500,00
6.1 Serviço Educativo e Projetos Especiais	-
6.2 Outras Despesas	R\$49.500,00
6.2.1 Pesquisas de públicos e de qualidade	R\$33.000,00
6.2.2 Capacitação dos profissionais	R\$16.500,00
6.3 Investimentos (acessibilidade expositiva)	R\$30.000,00

Fonte: Anexo Técnico I ao Contato de Gestão nº 07/12

(continua)

Tabela 3 – Museu Catavento - Proposta orçamentária referencial – 2014 (conclusão)

7. Programa de Ações de Apoio ao SISEM-SP	R\$64.800,00
7.1 Exposições itinerantes e outras ações de apoio ao SISEM-SP	R\$64.800,00
8. Programa de Comunicação	R\$189.000,00
8.1 Plano de Comunicação e site	R\$21.600,00
8.2 Projetos Gráficos e materiais de comunicação	R\$21.600,00
8.3 Assessoria de Imprensa e custos de publicidade	R\$145.800,00
9. Fundos	R\$100.000,00
9.1 Fundo de Reserva (6% dos repasses dos 12 primeiros meses de vigência do contrato)	-
9.2 Fundo de Contingência	R\$100.000,00
TOTAL de Despesas repasse CG	R\$9.910.000,00
Captação de Recursos (patrocínio, leis de incentivo, convênios, doação, etc)	-
Despesas de projetos realizadas com recursos captados	-
TOTAL de Despesas Plano de Trabalho 2014	R\$9.910.000,00
Investimento condicionado a aporte adicional de recursos para ampliação da área expositiva	-

Fonte: Anexo Técnico I ao Contato de Gestão nº 07/12⁷.

Segundo informações da própria entidade, as principais despesas realizadas alcançaram o custo de 7,6 milhões de reais⁸, como se observa na Tabela 4.

Tabela 4 – Museu Catavento - Custos (referentes a grandes grupos: pessoal, materiais, água/luz/telefone, contratos, convênios, termos de parceria)

<i>Descrição</i>	(valores em R\$ milhões)
Pessoal	5,3
Materiais de consumo, despesas administrativas	0,4
Água/Luz/Telefone	0,5
Contratos de longa duração para manutenção e atualização do conteúdo expositivo e administrativos (vigilância, limpeza, contabilidade, auditoria, jurídico etc.)	1,4

Fonte: OGATA (2015)

⁷ SÃO PAULO. Secretaria da Cultura. *Transparência – Convocações Públicas*. Disponível em: <<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnnextoid=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnnextchannel=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD>>. Acesso em: 25 out. 2015.

⁸ OGATA, Rosângela. Dados Catavento Cultural para trabalho de mestrado FGV [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lincolnkoyama@gmail.com> em 08 de out. 2015.

É importante salientar que, segundo Rosângela Ogata, Diretora Adjunta do Catavento Cultural e Educacional, as despesas mostradas na Tabela 4 referem-se apenas às principais despesas realizadas, sendo que a entidade possui ainda um convênio com a Secretaria Estadual de Educação que alcançou o valor de 6,5 milhões de reais em 2014. O valor foi devidamente confirmado por meio do *site* da Secretaria da Fazenda do Estado⁹, no qual foram identificados dois repasses no exercício, totalizando R\$6.564.635,00. Esses valores foram devidamente considerados neste estudo, em virtude do seu significativo volume e relevância na apuração dos custos do equipamento.

Para fins internos, a OS estabeleceu o custo *per capita* para o atendimento de alunos da rede pública estadual, que conheceriam três seções do Museu Catavento em visita monitorada com duração aproximada de 1h30, recebendo um lanche seco e transporte no percurso escola/Catavento/escola. Esse valor foi utilizado com a finalidade específica de se determinar o montante a ser repassado pelo Convênio com a Secretaria Estadual de Educação. Em 2014, o custo foi de R\$ 70,21 por aluno; caso excluídos ônibus e lanche, o custo seria de R\$ 44,66 – para chegar neste valor, dividiu-se o total de despesas orçadas para o ano de 2014 pelo total de visitantes previstos para o mesmo período (OGATA, 2015).

Ao adotar a mesma metodologia para o cálculo do custo total *per capita* (não apenas por aluno), tem-se que, no exercício de 2014, com 506.348 visitantes e orçamento anual previsto de 9,9 milhões de reais por parte da Secretaria Estadual de Cultura e de 6,5 milhões de reais pela Secretaria Estadual de Educação, o custo por visitante foi de R\$ 32,54.

O comparativo do resultado obtido indicará a eficiência da utilização dos recursos, e, juntamente com as outras dimensões avaliadas, ao final deverá indicar o modelo de gestão mais adequado para a Sabina.

4.2.4 Accountability

A Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo possui uma unidade específica de monitoramento dos Contratos de Gestão, que acompanha a performance da OS parceira tanto em relação aos indicadores de resultados previstos no instrumento jurídico quanto no que diz

⁹ SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. Transferências Voluntárias do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/Convenio.aspx?Convenio=08035600015/14>>. Acesso em: 25 out. 2015.

respeito à prestação de contas; além disso, realiza visitas técnicas ao equipamento para avaliação da estrutura física e das atividades desenvolvidas. Constata-se ainda a existência de uma Comissão de Avaliação específica, formada por membros de notório conhecimento, sem vínculo com a Administração, que se reúnem periodicamente e produzem com o apoio da unidade gestora, além de relatórios parciais, um relatório anual conclusivo, no qual avaliam tecnicamente as metas apresentadas pela OS.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) também desenvolve auditoria da execução contratual e demanda prestação de contas financeiras, conforme previsto na Instrução Normativa n. 01. Em relação aos procedimentos formais adotados pela Secretaria de Estado da Cultura, o TCE-SP ainda não se manifestou, sendo avaliado por meio do processo TC n. 4706/026/10; a prestação de contas do exercício de 2011 está em trâmite no processo TC n. 021438/026/12.

Além disso, a OS, por obrigação legal e formal, passa anualmente por uma auditoria, tanto de suas contas quanto de seus indicadores de resultados, realizada por entidade independente. O resultado dessa auditoria está devidamente disponibilizado na página da *internet* da Organização Social¹⁰. Ainda na esfera de obrigações contratuais, é possível identificar outras medidas impositivas que indicam um grau elevado de *accountability*, como a necessidade de divulgar as exposições, ter programação cultural, desenvolver ações de pesquisa e ofertar serviços (prestados pelo museu) e fazer a prestação de contas mensalmente.

Por fim, registre-se que a entidade disponibiliza em seu *site* avisos de contratação de recursos humanos, bem como acerca de compras e contratações, com o respectivo Regulamento de Compras e Contratações.

4.2.5 Indicadores de Processo e Performance

As diretrizes e metas técnicas são monitoradas por meio de indicadores de desempenho. Pretendidas pela Secretaria Estadual de Cultura e previstas em anexo ao Contrato de Gestão (Anexo Técnico I – Plano de Trabalho da Catavento Cultural e

¹⁰ CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL. *O Catavento* [s.d]. Disponível em: <http://www.cataventocultural.org.br/inf_palacio>. Acesso em: 24 out. 2015.

Educacional), as metas são de três espécies: Gestão Técnica, Gestão Administrativa e Condicionada.

As metas de Gestão Técnica são subdivididas em cinco programas, sendo o primeiro de “Acervo: Documentação, Arquivo e Pesquisa”, referente a peças da Fundação Museu de Tecnologia (FMT) de São Paulo. Esse programa tem por objetivo a manutenção do acervo e a realização de pesquisas, sendo eleito apenas um indicador para mensuração dos resultados.

O segundo programa refere-se a “Exposições e Programação Cultural” e tem como objetivos principais aumentar a extroversão do acervo e da temática de atuação, fortalecer os calendários cultural e turístico do Estado, contribuir para a integração da Rede de Museus da SEC e ampliar o público visitante. Diversos indicadores foram estabelecidos para verificação dos resultados, como realização de exposições temporárias, oficinas e *workshops*, palestras, apresentações musicais, programa de férias, número de visitantes (presenciais e virtuais), pesquisas de perfil e de satisfação e o seu monitoramento.

O “Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais”, terceiro componente da meta de Gestão Técnica, destina-se a contribuir para a educação formal, ampliação das possibilidades de aproveitamento das exposições, desenvolvimento e execução de projetos e ações que promovam a inclusão social e pesquisa de perfil de público e de satisfação. Os indicadores definidos para este programa são: propiciar visitas monitoradas para estudantes de escolas públicas e privadas; visitas monitoradas a públicos específicos, como pessoas com deficiência, em vulnerabilidade social, idosos e turistas; elaborar pesquisas de perfil e de satisfação do público escolar agendado; e monitorar os índices de satisfação do público escolar agendado, com visita guiada.

O quarto programa, “Programa de Apoio ao SISEM”, tem o intuito de integrar e fazer com que o Catavento participe do Sistema Estadual de Museus do Estado de São Paulo, além de disseminar boas práticas e conhecimento técnico para o conjunto de museus do ESP, participar das redes temáticas, ampliar a visibilidade institucional no Estado e o público atendido a partir de ações desenvolvidas na RMSP e interior do Estado. Os indicadores que compõem este programa referem-se à realização de exposições itinerantes no interior e na RMSP, de ações de articulação e apoio às redes temáticas e polos regionais, e ações de capacitação.

O quinto e último programa é o de “Comunicação e Imprensa”, cujo objetivo é divulgar as atividades disponibilizadas e fortalecer a presença do museu na *internet* e demais veículos de comunicação como equipamento cultural de alta qualidade e interesse social.

Já a meta de Gestão Administrativa objetiva a vinculação das ações orientadas pela Comissão de Avaliação de Documentos e Arquivos, gestão ou terceirização de espaços, elaboração de projetos para editais e leis de incentivo, bem como a realização de outras ações de desenvolvimento institucional e captação de recursos, resultando em seis indicadores, destacando-se a captação de recursos, seja por meio de bilheteria, seja por meio de cessão de uso de espaços e submissão de projetos de pesquisa a editais de apoio e fomento, para busca de apoio financeiro, técnico-acadêmico e material.

Por fim, a meta Condicionada diz respeito a uma aprovação prévia de ações a serem realizadas mediante captação adicional de recursos, doações, novos aportes por parte do Estado ou otimização dos recursos do Plano de Trabalho. Assim, os indicadores naturalmente referem-se a exposições temporárias.

É importante salientar ainda que, segundo a Coordenadora da Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura, Claudinélli Moreira Ramos, com o desenvolvimento da parceria¹¹, diversos indicadores, antes utilizados para o monitoramento de resultados da OS, foram incorporados ao contrato de gestão como “Quadro de Rotinas Técnicas e Obrigações Contratuais”. Trata-se, portanto, de uma evolução dos indicadores de resultados, que deixam de refletir uma gestão efetiva do equipamento para assumir características impositivas, como manter o acervo em condições adequadas, atualizar e aprimorar legendas, trabalhar a comunicação visual e acessibilidade expositiva, implantar e manter sistema de agendamento *online*, renovar seguros, elaborar relatório de gastos mensais com utilidades públicas, impostos e taxas, manter atualizada a relação de bens patrimoniais, entre outras.

4.3 Plug Minas

4.3.1 Contextualização do Equipamento

O Plug Minas é um equipamento que, inicialmente, esteve vinculado à Secretaria de Estado da Cultura de Minas Gerais, mas que, desde 2014, estabeleceu parceria com a Secretaria de Estado da Educação. Seu objetivo é promover a formação de jovens, criando

¹¹ O Contrato de Gestão analisado foi firmado em 2013, sendo que se trata da segunda parceria estabelecida para gestão do equipamento.

oportunidades de desenvolvimento e difusão de tecnologias educacionais inovadoras, baseadas na experimentação, no diálogo com o jovem e na produção colaborativa do conhecimento, com vistas à inserção autônoma no mundo do trabalho e à participação cidadã.

Está inserido em um espaço de 70 mil m², no bairro Horto, região leste de Belo Horizonte, onde anteriormente funcionava uma unidade da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), que contava com 16 prédios e foi desativada em 2003

É importante salientar que a mudança promovida no espaço ultrapassa a questão da estrutura física, uma vez que os valores e o conceito do Plug Minas visam a transformar também a maneira de entender e conviver com a juventude, substituindo um espaço antes repressor por outro onde são oferecidos aos jovens oportunidades de formação profissional e conhecimento.

No início de suas atividades, de acordo com o Plano de Trabalho definido para o equipamento, sob a ótica de política pública, o Plug Minas era um espaço para a formação e o aperfeiçoamento educacional/profissional do jovem e para a ampliação de oportunidade de inclusão produtiva por meio da cultura digital, tendo como público-alvo estudantes de 15 a 24 anos de idade, das diversas escolas do Estado.

A ideia original visava à implantação de 12 núcleos, os quais deveriam desenvolver atividades de natureza formativa, produtiva e experimental, buscando trabalhar a vocação dos jovens nas áreas de artes, esporte e tecnologia.

Segundo Ana Carolina Lara, Diretora de Projetos Especiais da OSCIP na época do início da implementação do equipamento, o traço marcante para estabelecer a parceria entre o Estado de Minas Gerais e a OSCIP foi a forte dependência de outras entidades para o desenvolvimento do seu objetivo final, ou seja, a parceria visava não somente à gestão do equipamento, mas também à captação de novos *stakeholders* que estivessem adequados à proposta pedagógica do equipamento e que se dispusessem a financiar os núcleos e suas respectivas atividades. Para a gestora, na execução das atividades do Plug Minas “encontravam-se o primeiro, o segundo e o terceiro setor juntos”, constituindo uma “gestão em rede”.

Essa concepção fica evidente já no seu planejamento, no qual se verifica que:

O Plug Minas será uma rede de núcleos articulados, em processo contínuo de cooperação e colaboração. O papel do Núcleo de Planejamento e Gestão (NPG) será o de fomentar, articular, coordenar e promover o desenvolvimento das ações de cada Núcleo e de (e dos) núcleos em conjunto, servindo muito mais como infra-estrutura (*sic*), suporte e apoio do sistema de núcleos do que como um topo de pirâmide que

dita regras para seus andares inferiores e deles cobra resultados, embora seja responsável por definir alguns parâmetros (...) o Plug Minas deve ser pensado (e desenhado), desde o começo, como um sistema onde o centro é apenas parte dos mecanismos de planejamento, suporte e apoio, e não necessariamente de comando e controle (PLUG MINAS, 2008, p.3;5).

Aliás, essa característica é preservada até os dias atuais, quando se avaliam as atividades desenvolvidas pelo “Núcleo de Planejamento e Gestão”. Esse núcleo, além de ser responsável pela gestão operacional do Plug Minas, tem, dentre suas atribuições, a tarefa de “buscar por oportunidades e por novas parcerias com empresas e instituições que pensam da mesma maneira que o Plug Minas” (PLUG MINAS, *online*, s.d).

Apesar das peculiaridades do modelo, segundo Ana Carolina, este se revelou apto a vencer dois problemas inerentes à Administração Direta, que dificultariam a oferta de serviços com qualidade e eficiência pelo equipamento: (i) gestão de recursos humanos; e (ii) a eficácia e eficiência nos processos de compras e contratações.

Atualmente, o Plug Minas oferece ao seu público-alvo, através dos seus seis núcleos, as mais diversas atividades de formação, incluindo cursos de longa duração e atividades formativas ou educativo-culturais.

O primeiro, “Núcleo de Criação e Design”, oferece cursos de vitrinista, desenhista de moda, figurinista, maquiador, desenhista de produtos gráficos *web*, locutor, apresentador e animador, organizador de eventos, modelista, costureiro e técnico em produção de moda, todos promovidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

O núcleo “Caminhos do Futuro” é um espaço destinado a exposições dos produtos desenvolvidos pelo Plug Minas, além de conter uma galeria de arte e disponibilizar um espaço para as iniciativas espontâneas dos usuários relacionadas às atividades oferecidas, que contribui para o processo de aprendizagem do jovem e ainda recebe a comunidade interessada, sendo de responsabilidade do Instituto Cultural Sérgio Magnani.

O terceiro núcleo, desenvolvido em parceria com o Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), é voltado para a capacitação de jovens que já terminaram o Ensino Médio, ou que estão cursando o último ano, para o mercado do trabalho, focando o empreendedorismo.

Por meio do ensino de idiomas, que conta com as parcerias do Sebrae MG, Instituto Cultural Sérgio Magnani, Embaixada dos Estados Unidos e Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, o Núcleo “Laboratório de Culturas do Mundo” disponibiliza ainda atividades extracurriculares relacionadas ao país onde se fala o idioma estudado, visando a

maximizar as possibilidades de uso real da língua estrangeira.

O Núcleo “Oi Kabum!” foca as juventudes populares urbanas e oferece cursos técnicos em artes visuais, multimídia e produção de áudio e vídeo; além disso, procura desenvolver, sistematizar e compartilhar metodologias inovadoras de educação, formação para o trabalho e mobilização social dos jovens.

O quinto núcleo, denominado “Valores de Minas”, oferece aos jovens aulas de artes em cinco linguagens: artes visuais, circo, dança, música (canto, harmonia e percussão) e teatro, tendo como objetivo principal “possibilitar a formação cidadã e o crescimento pessoal, aliados ao desenvolvimento cultural e artístico de cada jovem, para que eles possam desenvolver seu próprio caminho e transformar positivamente a realidade que os rodeia”¹².

O modelo adotado serviu como instrumento para o Estado de Minas Gerais enfrentar as duas situações consideradas como os entraves mais significativos ao bom desempenho do equipamento, se fosse gerido pela Administração Direta: a gestão de recursos humanos e a eficácia e eficiência nos processos de compras e contratações.

4.3.2 Modelo de Gestão

O modelo de gestão escolhido pelo governo mineiro está previsto na Lei Estadual n. 14.870/03, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como OSCIP. Esse modelo (OSCIP) também é previsto no âmbito federal, na Lei n. 9.790/99, mas, assim como o modelo paulista de OS, apresenta diferenças em relação ao modelo federal. Ao se analisar a legislação mineira, depreende-se que existem diferenças, em especial, no que se refere à participação de membros do poder público nos Conselhos de Administração das entidades qualificadas¹³, que os distanciam.

Similaridades, como a competência para qualificação da entidade, dadas pelas respectivas Secretarias do Governo Estadual, aproximam os modelos mineiro e paulista, diferenciando-os daquele previsto no âmbito federal, uma vez que a qualificação neste se dá por meio do Ministério da Justiça.

¹² PLUG Minas. Núcleo de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/nucleo-de-planejamento-e-gestao>>. Acesso em: 28 out. 2015.

¹³ Art. 5º, § 1º “É permitida a participação de servidor público ou ocupante de função pública na composição de conselho de OSCIP, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título” (Lei n. 9.790/99)

É possível identificar outras similaridades com o modelo de Organizações Sociais, apesar da sua nomenclatura, ao se constatar ainda outros elementos como previsão de possibilidade cessão de bens públicos e de servidores públicos, características inerentes a gestão de unidades físicas e serviços.

Mas o fato é que essas e outras semelhanças e diferenças formais não alteram a característica fundamental dos modelos citados, que, seguindo a linha mestra da Reforma Gerencial, já amplamente dissecada quando da análise do modelo de OS, preconiza a substituição do Estado no que se refere ao provimento de serviços, focando os resultados, que serão avaliados por meio de metas e indicadores de desempenho¹⁴ em substituição do modelo de gestão de processos.

O que se destaca neste equipamento pesquisado é a alta dependência de captação de novos parceiros para viabilizar o desenvolvimento de seu objeto. Ou seja, ao contrário do Contrato de Gestão, no qual os *stakeholders* principais já estão definidos e a execução já é possível, no caso pesquisado, a falta de captação de parceiros é fato impeditivo da implementação da parceria.

4.3.3 Custos

O 8º Termo Aditivo ao Termo de Parceria n. 023/08, que compreende as atividades no período de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015, prevê o valor estimado de 8,2 milhões de reais distribuídos conforme a Tabela 5.

¹⁴ Art. 13 - O termo de parceria firmado entre o poder público e a OSCIP discriminará os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes signatárias e disporá ainda sobre:

III - as metas e os resultados a serem atingidos pela entidade e os respectivos prazos de execução ou cronogramas;

IV - os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados (Lei n. 14.870/03).

Tabela 5 – Plug Minas - Receitas provenientes de repasse do Governo do Estado de MG - 2014

Data (Mês)	Valor
fev/14	2.491.372,61
mai/14	2.234.655,08
ago/14	2.339.597,81
nov/14	1.134.374,50
Total	8.200.000,00

Fonte: Anexo I ao 8º Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 023/08¹⁵.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

O instrumento jurídico, entretanto, aponta ainda outras fontes de receitas que alcançam o valor de aproximadamente 587 mil reais, perfazendo uma receita total para o período de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015 de aproximadamente 8,78 milhões de reais. Já as despesas previstas para o período são apresentadas em três grandes grupos referentes a: Recursos Humanos, Gastos Gerais e Aquisição de Bens Permanentes, conforme se vê na Tabela 6.

Tabela 6 – Despesas Plug Minas - 2014

Despesas	Valor
Pessoal	2.361.149,80
Gastos Gerais	6.392.910,20
Aquisição de Bens Permanentes	33.500,00
Total	8.787.560,00

Fonte: Anexo I ao 8º Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 023/08¹⁶.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Por meio dos Relatórios Gerenciais Financeiros¹⁷, é possível acompanhar a execução total do Termo de Parceria, tanto no que se refere a receitas quanto no que concerne às despesas previstas e realizadas.

Nesses relatórios, foi possível identificar a execução financeira, demonstrada Tabela 7.

¹⁵ PLUG MINAS. *Gestão*. Disponível em: <<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/gestao>>. Acesso em: 29 out. 2015.

¹⁶ PLUG MINAS. *Gestão*. Disponível em: <<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/gestao>>. Acesso em: 29 out. 2015.

¹⁷ No período pesquisado, foram apresentados quatro relatórios gerenciais financeiros (22º, 23º, 24º e 25º).

Tabela 7 – Plug Minas - Comparativo de execução financeira – Previsto x Realizado – Exercício de 2014

		TOTAL		RESULTADO
		Previsto	Realizado	
	Repasso Termo de Parceria	R\$8.260.000,00	R\$8.034.028,68	R\$225.971,32
RECEITAS	Receita Arrecadada em face do TP	R\$85.000,00	-	-R\$85.000,00
	Rendimentos de Aplicações Financeiras	R\$18.000,00	R\$118.130,53	-R\$100.130,53
	Outras Receitas	R\$502.560,00	-	-R\$502.560,00
	Recursos Humanos	R\$2.356.111,32	R\$2.177.792,03	R\$178.319,29
DESPESAS	Gastos Gerais	R\$6.415.948,65	R\$5.527.379,31	R\$888.569,34
	Aquisição de Bens Permanentes	R\$33.500,00	R\$45.991,77	-R\$12.491,77

Fonte: Relatórios Gerenciais Financeiros¹⁸.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

O volume de público alcançado pelo Plug Minas no período de 12 meses alcançou um total de 27.615 jovens, que foram matriculados em cursos de longa duração, participaram de atividades formativas complementares ou de atividades educativo-culturais, superando as metas quantitativas estabelecidas no Termo de Parceria, atingindo o valor *per capita* de R\$280,69.

Embora o custo *per capita* apresente um valor significativo, deve-se ponderar, pois o objetivo das atividades oferecidas pelo Plug Minas visa à qualificação de jovens em cursos de curta e média duração, o que deve ser considerado na análise.

4.3.4 Accountability

O modelo de gestão implementado pelo governo do Estado de Minas Gerais apresenta diversas instâncias de controle e monitoramento do Termo de Parceria. São previstas duas Comissões, uma supervisora e outra de avaliação, além de um Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs, vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

¹⁸ INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI. *Transparência – Plug Minas*. 22º, 23º, 24º e 25º Relatórios gerenciais financeiros. Disponível em: <<http://www.institutosergiomagnani.org.br/transparencia/plugminas>>. Acesso em: 29 out. 2015.

A Comissão Supervisora representa o Estado de MG na interlocução técnica e tem poder de voto das decisões da OSCIP e, ainda, tem por atribuição:

- Acompanhar as atividades desenvolvidas e monitorar o Termo de Parceria nos aspectos administrativo, técnico e financeiro;
- Realizar atividades de monitoramento por meio de práticas de acompanhamento e verificação no local das atividades desenvolvidas; e
- Realizar a conferência e checagem do cumprimento das metas e suas respectivas fontes comprobatórias, bem como acompanhar e avaliar a implementação da política pública.

No que diz respeito à Comissão de Avaliação, destacam-se as seguintes atribuições:

- Avaliar os resultados atingidos e recomendar medidas para o sucesso das ações e indicadores;
- Analisar os relatórios gerenciais de resultados e financeiros;
- Analisar a vinculação de gastos da OSCIP ao objeto do Termo de Parceria, bem como a razoabilidade desses gastos; e
- Emitir relatório conclusivo sobre os resultados alcançados no período, contendo a nota da parceria, avaliação de eventuais justificativas apresentadas pela OSCIP, recomendações, críticas e sugestões.

O Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs tem a função de orientação formal e validação dos regulamentos, como o de compras e contratações, da entidade. É possível identificar no *site* da Seplag diversos manuais, dentre os quais se destaca o manual para preenchimento do Relatório Gerencial Financeiro (RGF)¹⁹, que se destina ao acompanhamento da execução financeira do Termo de Parceria. Além desse relatório, a entidade ainda deve elaborar o Relatório Gerencial de Resultados, sendo que ambos constituem os documentos básicos para elaboração de um Relatório Conclusivo, que agrupa todos os aspectos que envolvem a parceria.

¹⁹ MINAS GERAIS. *Manuais – Parcerias com OSCIPS*. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/manuais-parcerias-com-oscips>>. Acesso em: 29 out. 2015.

Como se observa na Instrução Normativa n. 18/08, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais estabeleceu normas para instrução, organização e apresentação dos processos referentes aos Termos de Parceria firmados entre poder público e pessoa jurídica de direito privado qualificada como OSCIP, bem como para a remessa de informações nos processos de contas anuais no âmbito da administração direta e indireta estadual, exercendo, assim, o controle externo sobre a relação estabelecida.

No que se refere à transparência, tanto o órgão estatal quanto a entidade disponibilizam em seus respectivos *sites* os instrumentos jurídicos e relatórios gerenciais relacionados à parceria, sendo que é possível identificar, ainda no site da entidade, a seu Estatuto Social, os Regulamentos de Compras e Contratações, o Código de Ética e certificados, além de dos editais de compras e de contratações de recursos humanos.

4.3.5 Indicadores de Processo e Performance

Ao se analisar o Termo de Parceria que estabelece a relação jurídica entre o Governo Estadual mineiro e o Instituto Cultural Sérgio Magnani, qualificado como OSCIP, identifica-se, facilmente, o modelo de gestão de resultados.

O anexo ao referido instrumento jurídico apresenta um quadro com seis grupos de indicadores e suas respectivas metas, categorizados por áreas temáticas: Formação de Jovens, Formação de Jovens do Núcleo de Criação e Design – Senac, Desenvolvimento de Atividades Educativo-Culturais, Desenvolvimento de Ações visando à sustentabilidade, Gestão e Marketing, Comunicação e Estratégia.

Cada indicador apresenta metodologia própria para sua avaliação, seja por meio de números absolutos – como o número de jovens matriculados nos núcleos do Plug Minas –, seja por meio de fórmulas ponderadas – como percentual de jovens dos núcleos do Plug Minas com frequência igual ou superior a 75% em cursos de longa duração –, sendo que o cálculo de desempenho é realizado por meio de notas que podem variar de zero a dez, conforme critério objetivo definido de acordo com o percentual alcançado em relação à meta estabelecida naquele indicador, conforme demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 – Plug Minas – Metodologia de atribuição de notas na avaliação

Resultado do Cálculo de Desempenho	Nota Atribuída
Entre 95% e 100%	10
Entre 90% e 94,99%	9
Entre 85% e 89,99%	8
Entre 80% e 84,99%	7
Entre 75% e 79,99%	6
Abaixo de 75%	0

Fonte: Anexo I ao 8º Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 023/08²⁰.

Além dos trinta indicadores que compõem a metodologia exposta, a parceria traz ainda nove produtos a serem entregues pela OSCIP, divididos de acordo com as temáticas: Realização de Atividades de Cunho Educativo-Cultural, Fomento à Geração de Conteúdo sobre a Juventude e Gestão da Informação, cujas avaliações são realizadas por meio da elaboração de relatórios de atividades técnicas e administrativa.

4.4 Aquário Municipal de Santos

4.4.1 Contextualização do Equipamento

O Aquário Municipal de Santos, o mais antigo do Brasil (1945), faz parte da Prefeitura Municipal de Santos e está inserido na Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Considerado um equipamento destinado ao turismo, lazer, cultura e pesquisa, também é utilizado em parceria pela Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de auxiliar no aprendizado dos alunos da rede pública de ensino.

Construído em uma área de 3.223 m² e composto por 31 tanques, com 1,3 milhão de litros de água, abriga, atualmente, cerca de 4.000 animais, tanto de água doce como salgada, compreendendo aproximadamente 150 espécies. Para tal fim, reconstruiu os habitats naturais, possibilitando a exposição de diversos exemplares da fauna aquática de todo o mundo. Na Figura 5, apresenta-se um mapa esquemático das instalações do aquário.

²⁰ PLUG MINAS. *Gestão*. Disponível em: <<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/gestao>>. Acesso em: 29 out. 2015.

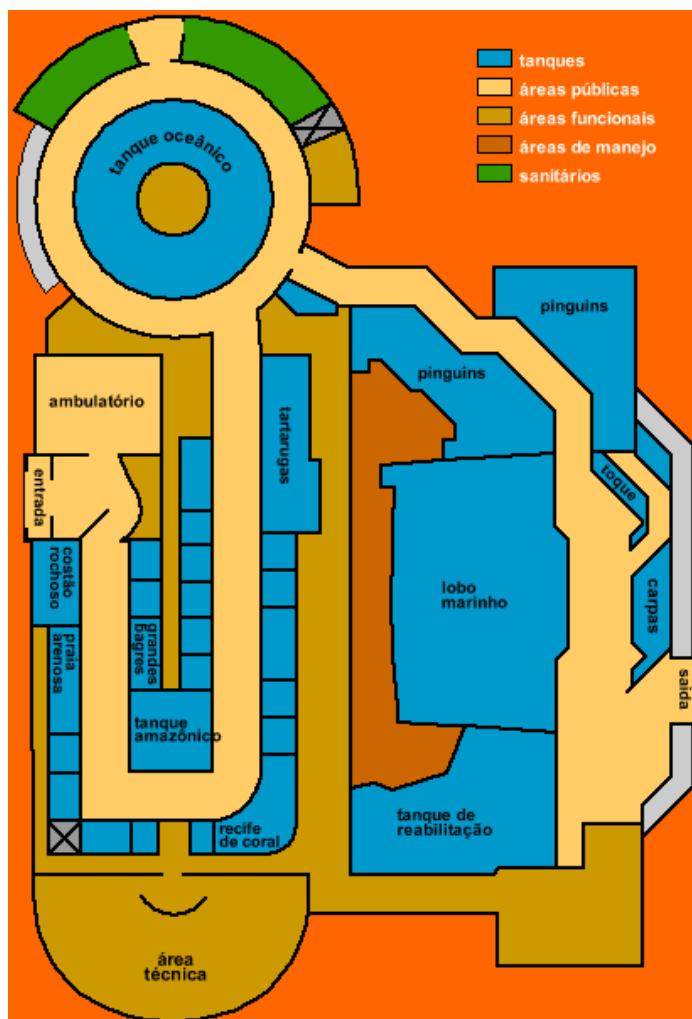


Figura 5 – Mapa esquemático das Instalações do Aquário de Santos
Fonte: Viva Santos (s.d.).

No local, há também um auditório e uma biblioteca destinados a visitas monitoradas de grupos, faculdades e escolas; os monitores acompanham e instruem os visitantes sobre diversos temas, como: ecossistemas em Santos, animais do aquário, biologia e oficinas de reciclagem.

Com localização privilegiada, em frente ao mar, o Aquário Municipal de Santos é a atração mais concorrida da cidade e o segundo parque público mais visitado do Estado, com mais de meio milhão de visitantes por ano, atrás apenas do Zoológico da Capital.

O equipamento, que conta com acessibilidade para portadores de necessidades especiais, funciona de terça a sexta das 9h às 18h e sábados, domingos e feriados das 9h às 20h. O ingresso, confeccionado no modelo de um cartão, para que seja guardado como lembrança, custa R\$ 5,00 (cinco reais). Às segundas-feiras, o parque permanece fechado para limpeza e manutenção do prédio, bem como tratamento dos animais.

Existe, ainda, no local, uma loja de *souvenir*, onde o visitante poderá adquirir presentes e lembranças do aquário, o que contribui sobremaneira para a arrecadação financeira do parque, bem como se destina à sua divulgação espontânea, incentivando o turismo na cidade.

4.4.2 Modelo de Gestão

Adotando o modelo burocrático, a gestão é exercida diretamente pela Administração Pública (Secretaria Municipal de Meio Ambiente) por meio de servidores concursados ou comissionados, que utilizam os métodos tradicionais de licitação para a aquisição de bens e serviços.

Nesse contexto, é necessário ressaltar as dificuldades apontadas para a compra de insumos (alimentação, medicamentos e pequenos itens utilizados cotidianamente), realização de reparos no equipamento (manutenção) e a destinação específica de recursos.

O diferencial positivo reside na identificação dos servidores com o parque, que o tratam como patrimônio da cidade, demonstrando grande paixão e orgulho por sua função.

4.4.3 Custos

Atualmente, trabalham no parque 32 servidores concursados, 01 funcionário comissionado, 06 bolsistas, 01 estagiário e 01 colaborador voluntário, perfazendo um total de 41 pessoas. Em 2014, o gasto com pessoal totalizou aproximadamente R\$ 991.291,73.

No ano de 2013, o aquário recebeu 550.751 visitantes, arrecadando o montante de R\$ 1.589.643,00 com a bilheteria e, em 2014, 541.194 pessoas visitaram o parque, que arrecadou R\$ 1.608.908,50.

Em relação aos gastos do equipamento, foram indicadas as despesas correntes

com água, luz e telefone, além da necessária manutenção, e os contratos de alimentação dos animais e transporte de valores, conforme Tabela 9:

Tabela 9 – Despesas Diretas do Aquário de Santos – 2013 e 2014

	2013	2014
Luz	R\$ 202.600,00	R\$ 259.900,00
Água	R\$ 153.200,00	R\$ 160.100,00
Telefone	R\$ 15.400,00	R\$ 15.100,00
Manutenção*	R\$ 82.129,13	R\$ 134.746,78
Alimentação	R\$ 160.916,50	R\$ 86.911,50
Transporte de Valores	R\$ 205.965,82	R\$ 189.470,06
Total	R\$ 820.211,45	R\$ 846.228,34

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria de Turismo do Município de Santos.

Nota: Elaborado pelos autores. *Manutenção compreende gastos com aquisição de material, prestação de serviços e medicamentos.

Imperioso destacar que o equipamento não tem gastos com captação de água salgada, pois, em suas instalações, existe tubulação ligada diretamente ao mar e, em declínio, aproveitando a gravidade para abastecer seu reservatório. O único custo existente decorre da eletricidade consumida pela bomba d'água que alimenta os diversos aquários e sua eventual manutenção.

No que tange à segurança, o local é coberto pela Guarda Municipal e dispõe de câmeras de monitoramento em seu perímetro. Nesse sentido, importante ressaltar o monitoramento inteligente, por meio do qual são criadas, através de *software*, cercas virtuais no equipamento, assim, quando há invasão dessas cercas, um alarme é disparado na central de monitoramento, que, imediatamente, desloca uma viatura para o local.

Resta claro, mediante os números apresentados, que o Aquário Municipal de Santos tem arrecadação muito próxima a seu custo. Entretanto, em razão da burocracia existente para contratação de serviços e aquisição de materiais, foram relatadas por seus gestores inúmeras dificuldades para a gestão do parque.

4.4.4 Accountability

O controle realizado nas contas do Aquário Municipal de Santos ocorre

predominantemente antes da realização dos gastos, haja vista que está presente na forma e não no resultado, ou seja, insere-se diretamente no processo de aquisição de bens e serviços.

Entretanto, importante esclarecer que a Prefeitura Municipal de Santos possui Controladoria interna para análise geral dos gastos, incluindo os referentes ao aquário. Ademais, todos os trâmites seguem as orientações do Tribunal de Contas do Estado, órgão responsável pelo controle externo do município.

4.4.5 Indicadores de Processo e Performance

Importante ressaltar que, apesar do governo municipal ter estabelecido um programa de metas e resultados para todas as Secretarias Municipais, nomeado como Participação Direta dos Resultados (PDR), não foi indicada nenhuma meta ou resultado específico ao Aquário Municipal de Santos. Dessa maneira, não há definição de indicadores para o monitoramento e a avaliação do equipamento.

5 RESULTADOS DA ANÁLISE COMPARATIVA

Neste capítulo, são apresentados os resultados do *benchmarking* e a análise comparativa sob a ótica dos quatro eixos expostos no Capítulo 4: (i) Modelo de Gestão; (ii) Custos; (iii) Accountability; e (iv) Indicadores de Processo e Performance.

5.1 Modelo de Gestão

No trabalho de *benchmarking*, foram identificadas as principais características dos modelos de gestão dos equipamentos que apresentam semelhanças com a Sabina, mas cujos modelos de gestão são distintos.

O primeiro equipamento foi o Museu Catavento, vinculado à Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, sendo eleito o modelo de parceria, por intermédio de Contrato de Gestão com uma entidade qualificada como Organização Social. Já o equipamento mineiro Plug Minas, atualmente vinculado à Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, adota o modelo de OSCIP, formalizado por meio de um Termo de Parceria. Por fim, foi analisado o Aquário Municipal de Santos, sendo este gerido diretamente pela Administração Municipal.

A análise quanto aos modelos de gestão utilizará como premissa a capacidade dos equipamentos em mitigar os problemas estruturais identificados na atual forma de gerenciamento da Sabina Escola Parque do Conhecimento.

Segundo relato dos seus responsáveis, os atuais desafios enfrentados na gestão de um equipamento com essas características relacionam-se a: i) gestão de pessoal; e ii) compras e contratações.

Situação semelhante foi identificada no Aquário Municipal de Santos, onde os gestores citam como maiores desafios a morosidade dos processos de compras e contratações, que tem um potencial negativo muito significativo, uma vez que podem provocar complicações à saúde dos animais ali instalados; e a dificuldade de seleção de um corpo de servidores com aptidão técnica e interesse na execução dos serviços, tendo em vista que os conhecimentos não estão disponíveis no Ensino Superior, sendo adquiridos fundamentalmente na prática diária.

Por fim, cabe registrar que os representantes da Secretaria de Estado de Cultura de SP e do Plug Minas indicaram que a adoção pelos respectivos modelos de gestão fundamentou-se na expectativa de se obter maior resolutividade e eficiência em questões de gerenciamento de recursos humanos e nos procedimentos de compras e contratações.

Dessa forma, para a análise dos modelos de gestão foi utilizada a técnica de elaboração de cenários²¹, visando a identificação do modelo que, a partir da premissa de análise, ofereça maior capacidade de resolutividade às questões estruturais negativas identificadas.

Assim, serão avaliados os três modelos estudados, sendo atribuído um cenário para cada realidade, além de se considerarem as características identificadas nas pesquisas realizadas, conforme demonstra o Quadro 2.

Cenários	Descrição
Cenário 1 - Administração Direta	Sabina gerido diretamente pela Administração Municipal
Cenário 2 - Organizações Sociais	Sabina gerido por meio de Contrato de Gestão com Organização Social
Cenário 3 - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias	Sabina gerido por meio de Termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias

Quadro 2 – *Benchmarking* - Análise dos Modelos de Gestão - Cenários considerados

Fonte: Metodologia de Análise de Cenários de Risco desenvolvida pela FGV Projetos. Dados trabalhados pelos autores

De modo a avaliar cada um dos cenários propostos, foram considerados dois critérios: (a) risco e (b) capacidade de resolução dos problemas. O primeiro é composto pelas dimensões de análise (i) institucional (jurídica), (ii) operacional, (iii) social e (iv) econômica, ponderadas de acordo com os percentuais exibidos na coluna peso, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10 – *Benchmarking* - Análise de Cenários – Critério de Risco: Dimensões de Análise

DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	PESO
INSTITUCIONAL (JURÍDICO)	Esforço (do ponto de vista jurídico) necessário para se implementar o cenário	25,00%
OPERACIONAL	Potencial impacto negativo na eficiência (custo e tempo) das atividades	25,00%
SOCIAL	Resistência à alteração do <i>status quo</i> pelo quadro de pessoal ou <i>stakeholders</i>	25,00%
ECONÔMICO	Custo para se implementar o cenário	25,00%

Fonte: Metodologia de Análise de Cenários de Risco desenvolvida pela FGV Projetos

²¹Metodologia desenvolvida pela FGV Projetos.

O segundo (capacidade de resolução dos problemas) é composto pelas dimensões de análise (i) econômico-financeira, (ii) competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), (iii) institucional e (iv) estratégica, também ponderadas de acordo com os percentuais exibidos na coluna peso, como mostra a Tabela 11.

Tabela 11 – *Benchmarking* - Análise de Cenários – Critério de Capacidade de Resolução de Problemas: Dimensões de Análise

	SIGNIFICADO	PESO
Econômico-financeira	Capacidade de eficiência na alocação dos recursos na Sabina	25%
Competências (conhecimentos, habilidades e atitudes)	Capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina	25%
Institucional	Capacidade de governança (autonomia e <i>accountability</i>)	25%
Estratégica	Capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados	25%

Fonte: Adaptação da Metodologia de Análise de Cenários de Risco desenvolvida pela FGV Projetos.

Todas as ponderações foram mantidas uniformes, ou seja, evitou-se atribuir pesos diferenciados para qualquer dimensão de análise, com o intuito de atribuir neutralidade aos cenários. Registre-se, entretanto, que a metodologia comporta que o município de Santo André eventualmente pondere as dimensões conforme suas peculiaridades locais, atribuindo pesos diferenciados e alterando o quadro analítico. Para ambos os critérios e em cada uma das dimensões analisadas foram utilizadas metodologias próprias para atribuição da pontuação, que poderia variar entre 1 (um) e 3 (três).

Para a dimensão “institucional (jurídico)” no critério risco:

- 2 (dois) pontos para necessidade de Lei;
- 1 (um) ponto para necessidade de ato normativo ou procedimento administrativo interno relevante;
- 0 (zero) ponto, caso não seja necessário nenhum ato administrativo.

Para a dimensão “operacional” no critério risco:

- 3 (três) pontos para existência de potencial negativo;
- 2 (dois) pontos para inexistência de potencial negativo.

Para a dimensão “social” no critério risco:

- a. 3 (três) pontos para existência de alta resistência;
- b. 2 (dois) pontos para existência de média resistência;
- c. 1 (um) ponto para existência de baixa resistência.

Para a dimensão “econômica” no critério risco:

- a. 3 (três) pontos para potencial aumento de custo;
- b. 2 (dois) pontos para potencial redução de custo.

Para a dimensão “econômico-financeira” no critério capacidade de resolução dos problemas:

- a. 3 (três) pontos para aumento da capacidade de alocação eficiente de recursos;
- b. 2 (dois) pontos para manutenção da capacidade de alocação eficiente de recursos;
- c. 1 (um) ponto para redução da capacidade de alocação eficiente de recursos.

Para a dimensão “competências” no critério capacidade de resolução dos problemas:

- a. 3 (três) pontos para aumento da capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina;
- b. 2 (dois) pontos para manutenção da capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina;
- c. 1 (um) ponto para redução da capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina.

Para a dimensão “institucional” no critério capacidade de resolução dos problemas:

- a. 3 (três) pontos para aumento da capacidade de governança (autonomia);
- b. 2 (dois) pontos para manutenção da capacidade de governança (autonomia);
- c. 1 (um) ponto para redução da capacidade de governança (autonomia).

Para a dimensão “estratégica” no critério capacidade de resolução dos problemas:

- a. 3 (três) pontos para aumento da capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados;
- b. 2 (dois) pontos para manutenção da capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados;
- c. 1 (um) ponto para redução da capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados.

Assim, a pontuação 1 (um) representa baixíssimo(a) impacto ou capacidade de resolução de problemas, e a 3 (três) é o valor que representa um altíssimo(a) impacto ou capacidade de resolução de problemas.

O fator de impacto (**FI**) de cada um dos cenários, conforme Tabela 12, foi obtido dividindo-se o total de pontos obtidos referente à capacidade de resolução de problemas (T^{CRP}) de um dado cenário pelo total de pontos obtidos no fator risco (T^R) desse mesmo cenário, multiplicando-se, finalmente, o resultado por 100, conforme mostram as Equações 1.1 a 1.3.

$$FI_i = (T_i^{CRP} / T_i^R) \cdot 100 \quad (1.1)$$

FI_i é o fator de impacto do cenário *i*, T_i^{CRP} é o total de pontos obtidos na capacidade de resolução de problemas do cenário *i* e T_i^R é o total de pontos obtidos no critério de risco do cenário *i*.

$$T_i^R = \sum_{j=1}^5 (D_{ij}^R \cdot P_{ij}^R) \quad (1.2)$$

T_i^R é o total de pontos obtidos no critério risco do cenário i , D_{ij}^R é a dimensão de análise de risco j do cenário i e P_{ij}^R é o peso da dimensão de análise de risco j do cenário i .

$$T_i^{CRP} = \sum_{j=1}^4 (D_{ij}^{CRP} \cdot P_{ij}^{CRP}) \quad (1.3)$$

T_i^{CRP} é o total de pontos obtidos no critério capacidade de resolução de problemas do cenário i , D_{ij}^{CRP} é a dimensão de análise do critério de resolução de problemas j do cenário i e P_{ij}^{CRP} é o peso da dimensão de análise do critério de resolução de problemas j do cenário i .

A Tabela 12 mostra a pontuação obtida em cada um dos cenários, classificada em ordem decrescente de FI. O quadro completo dos cenários, com as respectivas avaliações dos critérios, encontra-se no Apêndice D.

Tabela 12 – *Benchmarking* - Análise de Cenários – Fator de Impacto dos Cenários Considerados

CENÁRIO	DESCRITIVO	RISCO	RESOLUÇÃO	FI
Cenário 2 - Organizações Sociais	Sabina gerido por meio de Contrato de Gestão com Organização Social	20	30	150
Cenário 3 - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias	Sabina gerido por meio de Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias	22,5	25	111,1
Cenário 1 - Administração Direta	Sabina gerido diretamente pela Administração Municipal	27,5	10	36,4

Nota: FI: Fator de Impacto

Fonte: Adaptação da Metodologia de Análise de Cenários de Risco desenvolvida pela FGV Projetos.

O modelo de gestão que, como demonstra o Gráfico 2, apresenta maior capacidade de resposta (quadrante superior) e menor risco (quadrante intermediário) é o Cenário 2, referente ao modelo de Organizações Sociais, demonstrando-se com maior potencial para resolução das questões estruturais negativas que dificultam o desempenho da Sabina, de acordo com os relatos de seus gestores, portanto será o Cenário considerado no Capítulo de Recomendações e na Conclusão.

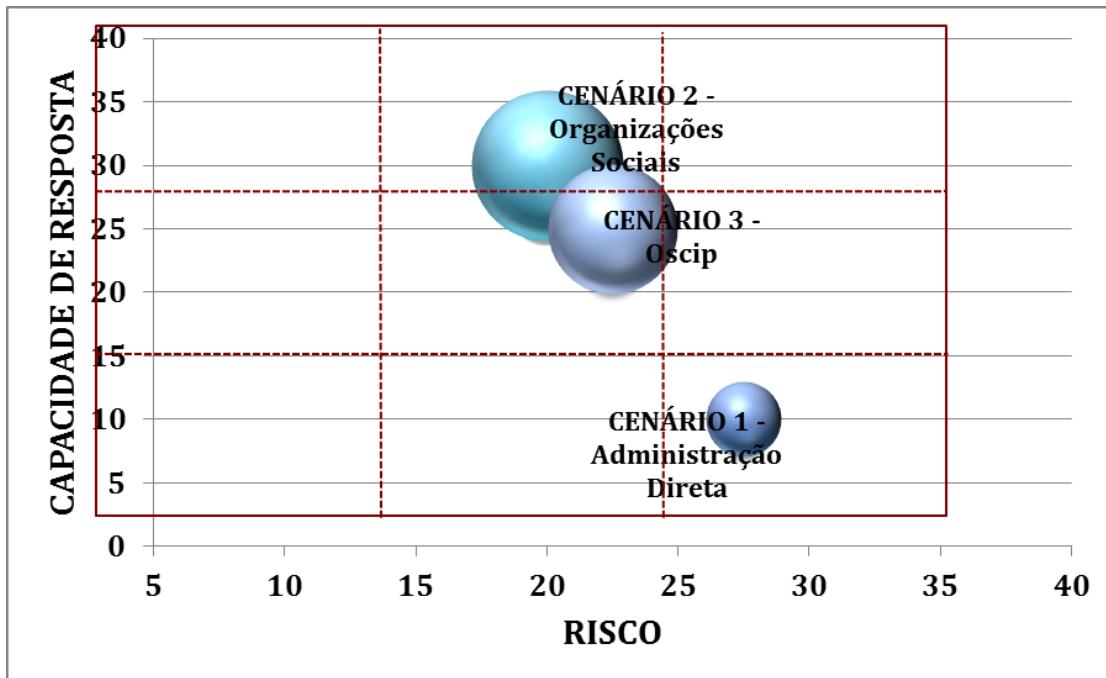


Gráfico 2 – *Benchmarking* – Análise de Cenários – Comparativo de Cenários – Capacidade de Resposta versus Risco

Fonte: Metodologia de Análise de Cenários de Risco desenvolvida pela FGV Projetos.

5.2 Custos

O estudo da atividade financeira do Estado e de sua influência na economia, dando ênfase à forma com que ele administra e aloca os recursos orçamentários e ao efeito dessa atuação no conjunto dos agentes econômicos, é fator essencial para a avaliação das políticas públicas.

A análise, neste item, tem como foco o aspecto das receitas e despesas, parte necessária à composição da política fiscal, a qual, segundo Fingermann (2014), está subdividida em política tributária, que se refere à captação de recursos, e política orçamentária, relacionada à aplicação dos recursos no setor público. Será dada ênfase à última.

As receitas e despesas, correspondentes aos equipamentos em estudo, estão relacionadas aos gastos do setor público e ao seu financiamento. Segundo Ócio (2013, p.5), “Para oferecer serviços à sociedade o Estado realiza, a cada exercício, gastos na aquisição de bens e serviços finais de consumo e na aquisição de bens de capital para manutenção e ampliação da infraestrutura dos bens públicos”.

Este estudo contempla, em sua análise, as receitas e despesas relativas ao período

de janeiro a dezembro de 2014. A apuração minuciosa, apresentada a seguir na Tabela 13, está agrupada por segmentos de gastos, em três blocos de despesas: recursos humanos, utilidades públicas e materiais e contratos de terceiros.

Tabela 13 – *Benchmarking - Despesas dos Equipamentos no Ano de 2014*²²

Despesas por Equipamento (R\$)	Sabina	Catavento	Aquário	Plug Minas
Recursos Humanos	2.113.770,77	6.610.100,00	991.291,73	2.177.702,03
Utilidades Públicas e Materiais	1.081.761,36	1.495.000,00	569.846,78	5.573.371,08
Contratos de Terceiros	326.387,56	1.804.900,00	276.381,56	-
Total	3.521.919,69	9.910.000,00	1.837.520,07	7.751.163,11

Fonte: Relatórios e Documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo, conforme relação constante do Apêndice C.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

No bloco referente aos recursos humanos estão inseridos os gastos com pessoal de acordo com as categorias que competem a cada equipamento: celetistas, estatutários, bolsistas e estagiários. Já em utilidades públicas e materiais estão agrupados os gastos com manutenção predial, água, luz, telefone, despesas administrativas e afins.

No bloco atinente aos contratos de terceiros estão alocados os instrumentos jurídicos celebrados entre os equipamentos e organizações diversas, incluindo, por exemplo, transporte de valores, alimentação, fornecimento de medicamentos, etc. (discriminados no Apêndice C). Quantos às receitas, os valores apurados correspondem ao ingresso de recursos orçamentários oriundos dos repasses de convênios e termos de parcerias, conforme elencados na tabela 14, e - nos casos do Catavento, Plug Minas e Aquário foram contabilizadas as receitas acessórias, ou seja, bilhetagem, lanchonete, loja de souvenires, estacionamento e rendimentos das aplicações financeiras. E quanto à Sabina, os dados sobre receitas acessórias não foram fornecidos em tempo hábil, por esse motivo não puderam ser contabilizados.

O item receitas referentes a repasses de convênios e termos de parceria não se aplica ao Aquário Municipal de Santos, por se tratar, de um equipamento da administração direta com gestão própria.

²² Ressalta-se que os dados apresentados são meramente para efeito de estudo e comparação e que, em alguns casos, o valor refere-se ao cálculo a partir de medianas ou médias dos valores fornecidos pelos equipamentos, devido a intervalos dos dados obtidos para o cálculo anual.

Tabela 14 – *Benchmarking* - Receitas Apuradas no Ano de 2014

Equipamento	R\$	Tipo
Sabina	7.788.955,40	Repasso
Catavento ²³	9.910.000,00	Repasso / Acessória
Aquário	1.608.908,50	Acessória
Plug Minas	8.152.159,21	Repasso / Acessória

Fonte: Relatórios e Documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo, conforme relação constante do Apêndice C.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

O próximo passo tem por objetivo mensurar o gasto total com despesas por equipamento em relação à quantidade de visitantes, resultando a despesa média por visitante, ou seja, custo *per capita*:

$$f(x) = \frac{\text{Despesas}}{\text{Visitantes}} = \text{custo per capita}$$

A partir do levantamento e tratamento dos dados fornecidos pelos equipamentos, foi possível calcular a relação do custo médio por visitante de acordo com a quantidade de visitantes por equipamento, conforme demonstrado na Tabela 15.

Tabela 15 – *Benchmarking* – Gasto Total Anual e Custo *Per Capita* de 2014

Custos por Equipamento (R\$)	Sabina	Catavento	Aquário	Plug Minas
Visitação anual	163.686	506.348	541.194	27.615
Gasto total anual	3.521.919,69	9.910.000,00	1.837.520,07	7.751.163,11
Custo per capita	21,52	19,57	3,40	280,69
Variação		1,1	6,3	0,1

Fonte: Relatórios e Documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo, conforme relação constante do Apêndice C.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Diante dessa análise da variável custo, constatou-se que a variação do custo *per capita* da Sabina é maior em relação ao Catavento e Aquário. Foi constatada exceção no equipamento Plug Minas, pois neste caso foram contabilizados os cursos, e não apenas as

²³ Ano base 2013.

visitações diárias, o que impacta diretamente na sua quantidade de visitação anual, fazendo com que a variação do custo *per capita* seja inferior em relação à Sabina, por este motivo.

O Gráfico 3 representa, em termos monetários, a relação do custo *per capita* por equipamento em 2014. Nesta comparação, foi detectado como *outlier* o equipamento Plug Minas, pelo motivo exposto anteriormente.

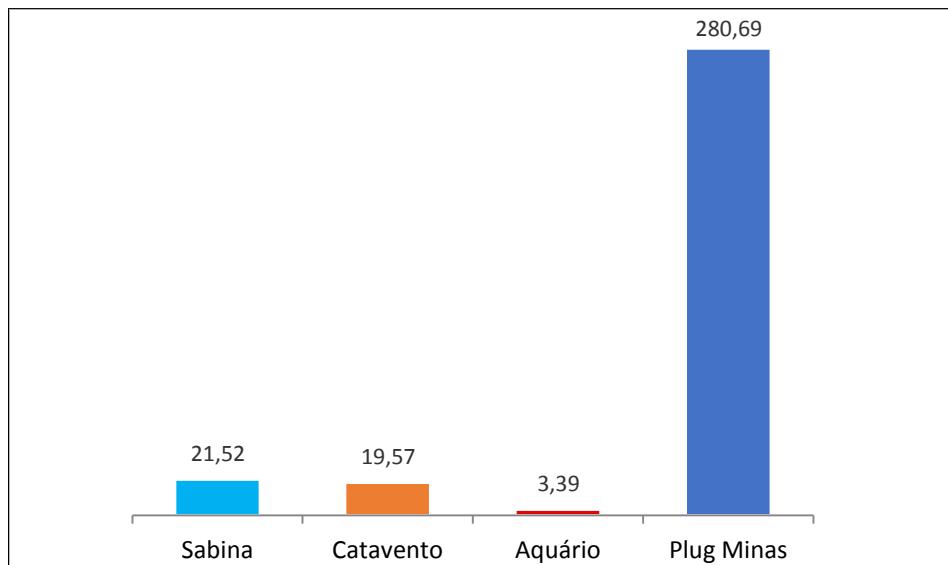


Gráfico 3 – Benchmarking - Gasto *per capita* por Equipamento - Ano base 2014

Fonte: Relatórios e documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

Dados trabalhados pelos autores.

O Aquário, também considerado um *outlier*, apresentou performance de despesa diferenciada, pois seus gastos têm origem direta, conforme exposto na subcapítulo 4.4.3, e indireta. Estes últimos não puderam ser contabilizados individualmente, ou seja, os gastos que são partilhados por todas as unidades/ secretarias da Prefeitura de Santos, os quais influenciam diretamente o resultado da sua performance. Tem-se como exemplo, os processos de contratações de materiais para toda a municipalidade, que são realizados por uma unidade centralizada, devido aos trâmites burocráticos da Lei Federal nº 8.666/93, conforme relatado em entrevista pelo Sr. Alex Ribeiro, coordenador do equipamento. Cabe salientar, que foi apresentado um déficit quando relacionado às suas receitas acessórias.

O Plug Minas, possui um serviço diferenciado de cursos de maior duração, como mencionado anteriormente, por isso apresenta despesas superiores aos outros equipamentos.

Quanto à Sabina e Catavento, ambos apresentaram valores aproximados, pois têm performance de despesa muito semelhante e compatíveis com suas receitas.

Contudo, no que tange às despesas do Município de Santo André, em 2014, as

parcerias da Sabina causaram um impacto no orçamento da pasta da Secretaria da Educação no valor estimado em R\$ 11,3 milhões, de acordo com os dados fornecidos pela secretaria.

Mais especificamente, as receitas e despesas aplicadas à política fiscal visam a evidenciar maior transparência e controle democrático, com maior eficiência, eficácia e efetividade, sendo necessário estarem associadas à política econômica local, a fim de propiciar maior acesso aos serviços pela sociedade.

5.3 Accountability

Este item tem como objetivo analisar comparativamente alguns mecanismos de *accountability* horizontal democrática (descrito no subcapítulo 4.1.3), utilizados pelos equipamentos em estudo, a fim de verificar a contribuição para uma maior transparência, prestação de contas e representatividade, além de proporcionar o fortalecimento da *accountability*.

A classificação da *accountability* será feita de acordo com os níveis de prestação de contas verificados nas entrevistas e nos órgãos de controle específicos, mas, principalmente, analisando a facilidade de obtenção de dados de execução e da prestação de contas à sociedade. Dessa maneira, a classificação para enquadramento da *accountability* dos equipamentos em estudo, proposta pelos autores, pode ser sintetizada em alguns níveis:

- a. Alto – todos os questionamentos e as informações foram disponibilizados, localizados e/ou respondidos plenamente.
- b. Médio – os questionamentos e as informações foram disponibilizados, localizados e/ou respondidos parcialmente.
- c. Baixo – os questionamentos e as informações não foram disponibilizados, localizados e/ou respondidos.

No Quadro 3, podem ser visualizados os principais instrumentos pelos quais a *accountability* horizontal democrática pode ser avaliada e as condições básicas que garantem seu funcionamento.

Equipamentos	Sabina	Catavento	Aquário	Plug Minas
Tipos de Controle				
Controle Externo (administrativo-procedimental: Tribunal de Contas e auditoria financeira)	Alto	Alto	Alto	Alto
Controle Interno (desempenho dos programas governamentais/ projetos)	Médio	Alto	Médio	Alto
Controle social (conselhos de usuários públicos, comissões de avaliação, mídia ativa e independente, etc.).	Baixo	Alto	Baixo	Alto

Quadro 3 – *Benchmarking* – Comparativo de *Accountability* entre os equipamentos estudados

Fonte: Relatórios e documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Para Vargas (2006) “Os contratos de gestão com as Organizações Sociais representam um ganho para os gestores, prestadores e sociedade, uma vez que reforça a accountability e os mecanismos de controle social”.

De fato, podemos identificar no Quadro 3 que o Museu Catavento, gerido por de uma parceria estabelecida através de um Contrato de Gestão apresenta um alto grau de accountability em todos os tipos de controle, assim como o Plug Minas, gerido por meio de um Termo de Parceria com OSCIP, mas que como observado no capítulo 4.3.2, possui um modelo próximo ao contrato de gestão.

Já a Sabina e o Aquário precisam rever os seus mecanismos, a fim de atender os quesitos, de transparência, prestação de contas e representatividade, em especial no que se refere ao controle interno e controle social.

5.4 Indicadores de Processo e Performance

A análise dos Indicadores de Processo e Performance apresenta três partes, sendo a primeira relacionada a existência dos mesmos para em seguida avaliar a sua qualidade, e, por último, analisar a sua efetiva utilização.

5.4.1 Existência de Indicadores

É de fundamental importância a existência de indicadores como instrumentos de gestão pública “O sucesso de uma gestão está diretamente relacionado ao acompanhamento dos processos por medições, e a forma mais tradicional de medir um processo é a utilização de indicadores” (MARSHALL JUNIOR apud Falcão; Lima; Thomaz, 2015).

Os dois equipamentos pesquisados geridos por meio de parcerias – Museu Catavento e Plug Minas – naturalmente apresentam indicadores de processos e performance, uma vez que decorre diretamente do próprio modelo de gestão adotado, valendo aqui registrar mais uma vez, a proximidade do modelo mineiro de OSCIPs ao modelo de organizações sociais.

Para Vargas (2006; p. 35)

Os contratos de gestão têm de estipular indicadores de qualidade e de produtividade, a serem avaliados por uma comissão de avaliação composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação. Tal aspecto reforça a accountability do modelo, pois exige a definição de resultados pelos quais o prestador deve se responsabilizar, sob pena de descredenciamento e rescisão contratual.

O Aquário Municipal, embora tenha sido noticiado durante as entrevistas com gestores, a existência de um programa de metas e resultados “PDR –Participação Direta dos Resultados”, como já descrito, não foi identificada nenhum indicador relacionado especificamente ao Aquário Municipal de Santos.

Foram identificadas atividades e respectivos cronogramas de atividades nos cinco instrumentos de parcerias formalizados para execução e apoio de atividades finalísticas da Sabina, já descritos no capítulo 3.6.

	POSSUI INDICADORES
PLUG MINAS	Sim
AQUÁRIO	Não
CATAVENTO	Sim
SABINA	Sim

Quadro 4 - *Benchmarking* – Existência de Indicadores nos Equipamentos pesquisados
Fonte: Relatórios e Documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

5.4.2 Qualidade dos Indicadores

A análise acerca da qualidade dos indicadores foi realizada tendo como pressupostos a existência das qualidades esperadas mais relevantes na composição de um bom indicador i) objetividade; ii) comparabilidade; iii) especificidade; iv) simplicidade; e v) baixo custo de obtenção.

Neste sentido, é possível observar que os indicadores de processo e performance do Plug Minas possuem objetivos claros e definidos, divididos, inclusive, por temas. Diferencia-se, ainda, pelo fato de possuir indicadores referentes a matrícula de jovens nos Núcleos, mas também quanto a suas frequências em cursos de longa duração, podendo ser considerados de boa qualidade.

No que tange ao Aquário, apesar da Secretaria Municipal de Meio Ambiente apresentar indicadores, nenhum deles está relacionado ao parque, o que impede uma análise mais profunda sobre metas e resultados.

Ao analisar o Museu Catavento, nota-se a preocupação da instituição em apresentar indicadores de desempenho direcionados a resultados específicos, publicando com detalhes os números referentes à sua atuação.

Destaca-se, ainda, que, de todos os equipamentos estudados, o Catavento distingue-se por ter maior organização e clareza sobre seus indicadores, além de manter todos registrados e atualizados em seus arquivos e no *site*. Ademais, também é detentor do maior número de indicadores, mantendo permanente avaliação dos resultados atingidos para usá-los em prol de seu crescimento.

Por fim a Sabina apresenta preponderantemente descrição de atividades com seus respectivos cronogramas em alguns casos (ARGONAUTA e FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ) em outros uma mescla de atividades com indicadores (IFEC, VITALIS e IPRODESC), como visto no capítulo 3.6. Podemos considerar ausente algumas das características como objetividade, comparabilidade e especificidade.

Os indicadores foram então classificados quanto a sua qualidade utilizando-se o seguinte critério:

- a. Boa – os indicadores apresentam as qualidades i) objetividade; ii) comparabilidade; iii) especificidade; iv) simplicidade; e v) baixo custo de

obtenção.

- b. Regular –os indicadores apresentam pelo menos duas das seguintes qualidades i) objetividade; ii) comparabilidade; iii) especificidade; iv) simplicidade; e v) baixo custo de obtenção.
- c. Ruim – não há indicadores.

	QUALIDADE DOS INDICADORES
PLUG MINAS	Boa
AQUÁRIO	Ruim
CATAVENTO	Boa
SABINA	Regular

Quadro 5 - *Benchmarking* - Qualidade dos Indicadores nos Equipamentos pesquisados.

Fonte: Relatórios e documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

5.4.3 Utilização dos Indicadores

Para Falcão; Lima; Thomaz (2015; p. 51) “os dados, de forma isolada, não produzem informações, mas isso acontece quando são coletados, agrupados e tratados. Os indicadores contribuem para transformar as informações em conhecimentos e auxiliar os gestores a terem mais rapidez na tomada de decisão.”

Na gestão pública gerencial, implementada a partir da Reforma de 1995, é fundamental a utilização de indicadores para que se realize a gestão por resultados em substituição à gestão de processos, visando aperfeiçoar o desempenho e eficiência.

Segundo GRANHA (2009; p. 66/67) “Isso decorre do argumento de ser este modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e accountability. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades”.

É possível, por exemplo, observar nitidamente a ausência da preocupação em se realizar qualquer gestão por resultados ao se analisar o Aquário Municipal de Santos, gerido diretamente pela Administração Municipal, dada a inexistência de qualquer indicador, sobrepondo-se, portanto, a preocupação com processos e formas, característica do modelo de gestão burocrática.

Sob a mesma perspectiva negativa, observamos o atual modelo adotado para gestão da Sabina. Isto porque, no que se refere às atividades de responsabilidade da Administração Municipal descritas no capítulo 3.4 (manutenção predial interna e externa, alimentação entre outras), inexistem quaisquer espécie de mensuração sejam quantitativas ou qualitativas, enquanto que as parcerias estabelecidas para execução das atividades finalísticas, apesar de constarem atividades a serem desenvolvidas e em alguns casos indicadores, verifica-se que os mesmos são apenas avaliados com o decurso de lapso temporal significativo²⁴ e, portanto, desconsiderados como instrumento de avaliação de desempenho visando tanto um aprimoramento no seu desempenho quanto na sua eficiência, e, principalmente para o planejamento de novos objetivos para o equipamento.

Entretanto é importante registrar que a Sabina realiza junto aos alunos e professores um questionário avaliativo ao final de cada atividade pedagógica, bem como incentiva a utilização de caixa de sugestões para o público em geral. Embora tal procedimento não esteja institucionalizado formalmente, ou seja, não faz parte dos indicadores de desempenho dos Termos de Parceria e tampouco é formalizado nos Termos de Convênio ou como resultados para a Sabina, segundo o Secretário de Educação, tais dados são monitorados e, se validados pela Coordenação Pedagógica da pasta, é efetivamente incorporada aos Planos de Trabalho respectivos. Já os Governos Estaduais de São Paulo e Minas Gerais, respectivos gestores do Museu Catavento e o Plug Minas, por adotarem modelos criados em harmonia com a Reforma de 1995, evidenciaram tanto a utilização dos indicadores para a adequação ou aperfeiçoamento de objetivos quanto para o planejamento de novas metas ou mesmo a transformação de metas em obrigações, como forma evolutiva da parceria estabelecida.²⁵

Quanto a utilização dos indicadores, é importante além de analisarmos a performance de um equipamento público, verificar também, o *Value for Money* existente, ou

²⁴ O relatório avaliativo de atividades da Sabina referente ao exercício de 2014 não estava disponível na data da entrevista em outubro de 2015.

²⁵ Os relatórios de gestão de ambos os equipamentos demonstram o acompanhamento dos indicadores fixados nos instrumentos jurídicos e suas recomendações denotam correções ou possibilidades de incremento nas ações das entidades parceiras.

seja, o consumo de recursos utilizados em comparação aos resultados obtidos.

Nesse prisma, devemos considerar três variáveis:

- Eficácia: mensura o alcance de metas pré-estabelecidas.
- Eficiência: mensura a qualidade do uso dos recursos públicos.
- Efetividade: mensura a continuidade dos serviços.

Assim, observa-se que o *value for money* refere-se à introdução de técnicas formais com o intuito de alocar recursos racionalmente, sem influência política, buscando maior eficiência nas políticas públicas.

Neste estudo, com o objetivo de mensurar o *value for money* dos equipamentos, calculou-se o custo *per capita* dos visitantes em cada um deles, conforme observado no Quadro 6.

Entretanto, com base nesta premissa isolada, ter-se-ia a impressão de que o Aquário Municipal de Santos seria detentor da melhor performance, já que apresenta o menor custo *per capita*, quando, na realidade, se faz crucial adicionar à essa análise a influência educacional que cada equipamento agrega aos usuários, visto ser essa a função principal da Escola Parque Sabina.

Dessa forma, considera-se que o aumento da qualidade do serviço executado pela Escola Parque Sabina sem aumento de custo, ou a manutenção da qualidade com redução de custos, indicaria melhora de seu *value for money*.

Por fim, conclui-se que, dentre os equipamentos estudados, o Museu Catavento apresenta indicadores mais adequados a uma gestão pública moderna e eficiente, preocupada com qualidade e desempenho.

5.5 Síntese da Avaliação dos Resultados

A avaliação consiste no exame da funcionalidade concreta da gestão aplicada nos equipamentos estudados. Ela examina os pressupostos adotados pelas organizações públicas por meio da verificação da sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis a partir da política pública vigente.

Para Arretche (1998, p.2), qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diferentes maneiras, como se observou neste estudo, que apresentou as

possibilidades de desenho institucional, das formas de financiamento e até das modalidades de prestação de serviços. A investigação das políticas públicas busca levantar essas diversas características, de modo a compreender como funcionam em um todo inteligível e coeso.

A análise do ciclo das políticas públicas, no seu aspecto mais amplo, contempla sua agenda, formulação, implementação e avaliação. Para este caso, segundo Cohen e Franco (1992), o estudo contempla a avaliação *ex post*, ou seja, após o término da sua implantação, a fim de verificar se as metas foram atingidas, se obteve os efeitos e/ou impactos esperados e se os benefícios obtidos justificam ou superam os custos envolvidos (COHEN; FRANCO, 1992, p.110).

Com isso, a avaliação deste estudo foi realizada no momento posterior à etapa de implementação, destinando-se a influenciar sua reformulação. Isto é feito para que se possam tomar decisões quanto à continuidade, necessidade de ajustes e melhorias ou até mesmo interrupção de determinada política pública.

Ao analisar os equipamentos isoladamente, observa-se que o Aquário de Santos, com visitação média anual de 541.914 pessoas, foi o que menos gastou em 2014 (R\$ 1,8 milhão conforme os resultados apresentados no quadro 6).

Dentre as unidades que estão com os maiores gastos anuais estão o Catavento Cultural Educacional e Plug Minas, os quais apresentaram gastos equivalentes a R\$ 9,9 milhões e 7,7 milhões respectivamente. E Sabina, gastos totalizando R\$ 3,5 milhões.

Entretanto, como foi informado anteriormente no subcapítulo 5.2, os valores dos repasses feitos às parcerias da Sabina incorrem num acréscimo orçamentário para a Secretaria de Educação do Município de Santo André, totalizando 11,3 milhões gastos com o equipamento em 2014. Isso demonstra que para equilibrar os gastos municipais, é essencial um incremento das receitas acessórias.

Verificou-se que há uma tendência nos equipamentos administrados por modelos de gestão únicos, seja por OS, seja por OSCIP, a apresentar um alto grau de *accountability* e de demonstrar os seus resultados por meio de indicadores de performance.

EIXOS DA ANÁLISE	SABINA	CATAVENTO	AQUÁRIO	PLUG MINAS
Visitação Anual	163.686	506.348	541.194	27.615
Gestão Contratual	Híbrido	Único	Único	Híbrido
Modelo Jurídico de Gestão	Adm. Direta/ OSC/ OSCIP	OS	Administração Direta	OSCIP e Parcerias
Classificação do Modelo				
Risco x Capacidade	-	1º	3º	2º
Resolutiva				
Custos (R\$)	Gasto Anual (2014) 3.521.919,69	9.910.000,00	1.837.520,07	7.751.163,11
	Custo per capita 21,52	19,57	3,39	280,69
Indicadores	Processo Performance	Sim Não	Sim Sim	Não Não
				Sim Sim
Accountability	Médio	Alto	Médio	Alto

Quadro 6 – *Benchmarking* – Síntese da Análise das Dimensões Comparadas

Fonte: Relatórios e documentos fornecidos pelos equipamentos do estudo.

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Diante dessa análise quantitativa, foi possível observar aspectos relevantes para a definição da análise qualitativa, demonstrada a seguir, apesar de:

Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica não consiste em distinguir produtos de resultados. De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise. Por esta razão, estudos confiáveis sobre efetividade dos programas são muito difíceis, e mesmo raros (ARRETCHÉ, 1998, p.4).

Para demonstrar os resultados obtidos com a pesquisa, valeu-se de uma metodologia amplamente utilizada na administração, conhecida por análise SWOT, ou simplesmente Fofa, em português, a partir da qual foram observadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do equipamento Sabina, conforme exposto na Figura 6.

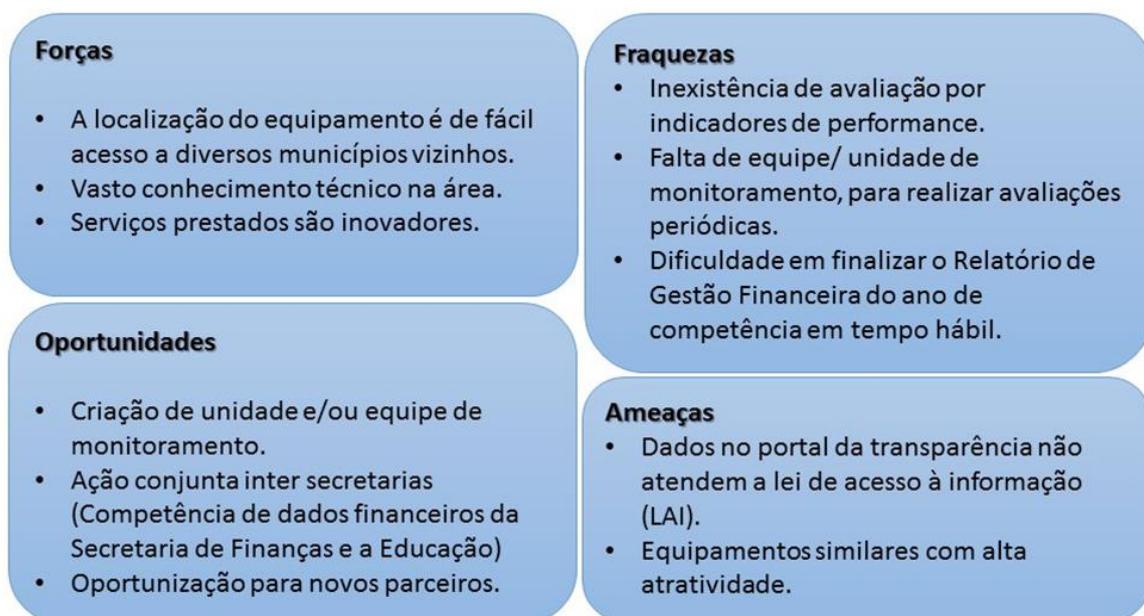


Figura 6 – FOFA - SABINA
Fonte: Elaborado pelos autores.

Este diagnóstico situacional e comparativo da Sabina com outros equipamentos similares possibilitou a preparação de propostas, elencadas no Capítulo 6.

6 PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DA GESTÃO DA SABINA

As propostas elaboradas decorrem diretamente das conclusões das análises dos eixos: modelos de gestão, *accountability* e indicadores de processo e performance. Dessa forma, recomenda-se à Prefeitura de Santo André, no que tange à Sabina Escola Parque do Conhecimento:

- Implementar o modelo de gestão por resultados, criando metas e indicadores de qualidade para o equipamento por meio da técnica do *Balanced Scorecard* (BSC) (KAPLAN; NORTON, 1997).
- Implementar parcerias formalizadas por meio de Contrato de Gestão com entidade qualificada como OS, considerando o baixo risco de implementação e a alta resposta às demandas, devendo adotar todos os procedimentos inerentes à escolha de uma entidade, em especial a abertura de chamamento público, contendo critérios técnicos e exigindo-se experiência nas atividades oferecidas pelo equipamento.
- Adotar medidas para incrementar as receitas do equipamento, como: exploração de receitas acessórias, com estacionamento e lanchonete, por exemplo; ampliação do público pagante ou ainda por meio de busca ativa de recursos públicos e privados.
- Melhorar a eficiência na realização de despesas utilizando regulamentos próprios de compras, contratações e gestão de pessoas, da Organização Social.
- Aprimorar os mecanismos de *accountability*, por meio da disponibilização dos dados financeiros, metas e indicadores de qualidade estabelecidos para a Sabina.
- Criar unidade de monitoramento na Secretaria de Educação, com caráter técnico-pedagógico, visando ao acompanhamento das atividades desenvolvidas pela Organização Social.

Para implementar essas propostas, é fundamental que a Prefeitura de Santo André, por intermédio da Secretaria da Educação, adote métodos que visem a identificar e responsabilizar os atores principais, para a consecução de cada uma das medidas.

Nesse sentido, foi elaborado um plano de ação utilizando o método 5W1H. Essa ferramenta gerencial foi utilizada para estruturar as ações necessárias à consecução das respectivas recomendações, então definidas como metas a serem alcançadas, o que facilitou a clareza do plano de ação e permitiu a identificação de cada medida e dos seus respectivos responsáveis.

5W	
What?	O que será feito?
When?	Quando será feito?
Where?	Onde será feito?
Why?	Por que será feito?
Who?	Quem o fará?
1H	
How?	Como será feito?

Quadro 7 – Metodologia 5W1H

Fonte: Elaborado pelos Autores

Assim, cada uma das ações propostas deve apresentar os eixos que a metodologia preconiza, como pode ser visualizado no Quadro 8.

(continua)

1 - DEFINIÇÃO DE METAS E INDICADORES		
5W		
What?	O que será feito?	Criação de Metas de Resultados
When?	Quando será feito?	Prazo de 3 meses (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação
Why?	Por que será feito?	Implementar o modelo de gestão por resultados e estabelecer os objetivos quantitativos e qualitativos das atividades ofertadas pela Sabina
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Reuniões semanais e pesquisas (<i>benchmarking</i>) de metas e indicadores de equipamentos similares, com especial atenção a indicadores que refletem o <i>Balanced Scorecard</i>

(continua)

2 - CONSTITUIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL RESPONSÁVEL PELO CHAMAMENTO PÚBLICO		
5W		
What?	O que será feito?	Nomeação de Comissão Especial para elaboração e condução do Chamamento Público
When?	Quando será feito?	15 dias (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação e Chefia de Gabinete
Why?	Por que será feito?	Elaboração e publicação do Edital de Chamamento Público
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Reuniões internas e com a Chefia de Gabinete para definição da composição e publicação na imprensa oficial
3 - ELABORAÇÃO DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO		
5W		
What?	O que será feito?	Escrever Edital de Chamamento Público
When?	Quando será feito?	Prazo de 1,5 mês (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação
Why?	Por que será feito?	Estabelecer parceria com entidade qualificada como Organização Social
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Comissão redigirá o edital e fará interlocução com a Secretaria de Assuntos Jurídicos, a fim de esclarecer dúvidas e adequar a formalidades eventualmente indicadas
1H		
How?	Como será feito?	Reuniões semanais com a efetiva redação do edital e acompanhamento em conjunto com a Secretaria de Assuntos Jurídicos
4 - PUBLICAÇÃO E CONDUÇÃO DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO		
5W		
What?	O que será feito?	Publicação e condução do Edital de Chamamento Público
When?	Quando será feito?	Prazo de 5 dias após aprovação jurídica e autorização de abertura para publicação e recebimento de propostas após 15 dias (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação
Why?	Por que será feito?	Estabelecer parceria com entidade qualificada como Organização Social
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Publicação na imprensa oficial do município e avaliação de propostas após prazo do término de recebimento destas.

(conclusão)

5 - APRIMORAR MECANISMO DE ACCOUNTABILITY		
5W		
What?	O que será feito?	Disponibilizar informações quanto a data e valor repassado à OS
When?	Quando será feito?	Prazo de 10 dias após o repasse (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação
Why?	Por que será feito?	Melhorar a transparência na gestão da Sabina
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Disponibilização no <i>site</i> da Sabina
6 - APRIMORAR MECANISMO DE ACCOUNTABILITY		
5W		
What?	O que será feito?	Disponibilizar Relatórios de avaliação das metas e indicadores constantes no Contrato de Gestão
When?	Quando será feito?	Prazo de 10 dias após a aprovação do relatório pela Comissão de Avaliação (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Secretaria Municipal de Educação
Why?	Por que será feito?	Melhorar a transparência na gestão da Sabina
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Disponibilização no <i>site</i> da Sabina
7 - APRIMORAR MECANISMO DE ACCOUNTABILITY		
5W		
What?	O que será feito?	Criação de unidade de monitoramento de metas e indicadores do Contrato de Gestão da Sabina
When?	Quando será feito?	Até a assinatura do contrato de Gestão - aproximadamente 5 meses após o início das medidas (inserir data contendo dia, mês e ano do termo final do prazo)
Where?	Onde será feito?	Chefia de Gabinete
Why?	Por que será feito?	Implantar gestão de resultados por meio de unidade organizacional específica
Who?	Quem o fará?	(Nome do Responsável)
1H		
How?	Como será feito?	Aprovação de Projeto de Lei criando a unidade organizacional

Quadro 8 – Proposições de Melhorias para a Gestão da Sabina

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, foram identificados nos instrumentos jurídicos dos equipamentos pesquisados, em especial no Museu Catavento e Plug Minas, indicadores de performance, os

quais podem melhorar a qualidade dos serviços oferecidos e fomentar o incremento das receitas da Sabina como pode ser visualizado na Tabela 16.

Tabela 16 – Sugestão de Indicadores para a Sabina

(continua)

Ação	Indicador de Resultados	Período	Meta
Propiciar visitas guiadas aos estudantes das escolas públicas municipais	Nº de estudantes de escolas municipais atendidos em visitas guiadas	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	7500 7500 7500 7500 30000
Propiciar visitas guiadas aos estudantes das escolas públicas Estaduais	Nº de estudantes de escolas estaduais atendidos em visitas guiadas	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	XX XX XX XX XX
Propiciar visitas guiadas aos estudantes das escolas particulares	Nº de estudantes de escolas particulares atendidos em visitas guiadas	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	XX XX XX XX XX
Realizar pesquisa de perfil e satisfação do público escolar agendado	Nº de pesquisas aplicadas	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	300 300 300 300 1200
Monitorar os índices de satisfação do público escolar agendado com a visita guiada por meio de 2 amostragens	nº de relatórios de índices de satisfação do público escolar agendado com a visita guiada	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	0 1 0 1 2
Divulgar as atividades da Sabina, bem como as boas práticas corporativas ou publicar artigos tendo em vista o aumento da presença da Sabina na mídia	Nº de matérias ou menções publicadas	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	120 100 80 60 360
Elaborar e apresentar projeto de patrocínio com empresa privada	2 projetos apresentados por ano	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	0 0 1 1 2
Submeter e atualizar plano anual para captação de	1 Plano submetido no 2º trimestre e atualizado	1º Trim 2º Trim	0 0

recursos via Leis de Incentivo	anualmente	3º Trim	0
		4º Trim	1
		Anual	1
<u>Captar recursos por meio de geração de receita de bilheteria, cessão remunerada de uso de espaços e contratos de café e estacionamento</u>	10% do repasse do exercício	Anual	R\$100.000,00
<u>Captar recursos por meio de projetos incentivados ou editais de fomento (FAPESP, FINEP)</u>	2,5% do repasse do exercício	Anual	R\$250.000,00
<u>Receber visitas presencialmente na Sabina</u>	Nº de visitantes recebidos	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	50000 50000 60000 70000 230000
<u>Implantar totens de eletrônico para pesquisa de satisfação</u>	4 Totens implantados	1º Trim 2º Trim 3º Trim 4º Trim Anual	1 1 1 1 4
<u>Conformidade dos processos analisados na checagem amostral periódica</u>	Nº de processos analisados conformes / total de processos analisados	Bimestral	95%

Fonte: Elaborado pelos autores.

(conclusão)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a elaboração deste trabalho, foi possível observar a existência de pouquíssimos equipamentos, públicos ou privados, que apresentem um conjunto de atividades similares aos de Sabina Parque Escola, o que dá uma dimensão significativa para sua importância, não apenas no nível municipal que se encontra, mas também estadual e até mesmo extrapolando esses limites.

A manutenção de um equipamento desta natureza e singularidade vinculada à área da educação fortalece a função institucional da Administração Pública do município de Santo André, sendo que a preocupação em explorar o modelo mais adequado para sua gestão revela o desconforto positivo inerente aos gestores públicos, que desejam melhorar a oferta de serviços públicos.

Foi necessário buscar exemplos fora dos limites do estado de São Paulo, ainda que não ofereçam exatamente as mesmas atividades que a Sabina, por guardarem semelhanças, seja pela área envolvida predominantemente educacional, seja pelo objetivo de instigar as crianças e os adultos em assuntos relacionados às ciências e à educação, de forma leve e lúdica, facilitando a compreensão da história da humanidade e dos fenômenos naturais que a cercam.

Por meio de entrevistas, coletas de dados e pesquisas doutrinárias, identificou-se a dura realidade dos gestores públicos, que enfrentam os desafios apresentados pelos órgãos de controle, internos e externos, para que sejam oferecidos serviços públicos com qualidade e eficiência.

Ficou claro que a Sabina tem um grande potencial, seja pela ampliação do seu nível de exposição e atratividade, tanto pelo público em geral quanto pelo seu público-alvo (os estudantes), seja pela evidente capacidade operacional não utilizada, com a abertura de espaços hoje inutilizados.

Metas de captação de recursos, público e projetos científicos são alguns dos indicadores passíveis de melhoria na questão financeira, enquanto as metas de exposições itinerantes, oficinas, capacitações, realização de pesquisas de satisfação e o monitoramento de seus índices têm reflexos diretos na qualidade das atividades.

A eficiência pode ser alcançada por meio do estabelecimento de rotinas técnicas e administrativas, como a execução do Programa de Serviços Educativos e Projetos Especiais e do Plano de Manutenção e Conservação Predial, atrelada aos recursos financeiros definidos,

respectivamente.

Para a indicação de um modelo de gestão de equipamentos públicos, foram eleitas e analisadas características quanto a forma jurídica, custos, elementos de *accountability* e, principalmente, existência de metas e indicadores, para que seja possível a gestão por meio dos resultados, que irá refletir diretamente na qualidade e na eficácia da alocação de recursos.

Embora a gestão de resultados, fundamental à consecução dos objetivos institucionais atribuídos ao Sabina pela Secretaria da Educação de Santo André, não seja exclusiva dos modelos de parcerias, a concepção histórica destes e a disposição de entidades que já têm *Know How* aumentam consideravelmente a eficiência na execução da política pública.

O modelo de parceria por meio de Contratos de Gestão com Organizações Sociais, consolidado no Estado de São Paulo, e inclusive já utilizado pelo município de Santo André na área da saúde, foi o que apresentou maior capacidade de resposta aos principais desafios identificados tanto nas entrevistas com os gestores do Sabina como pelos gestores dos equipamentos pesquisados: alocação eficiente de recursos financeiros e gestão de recursos humanos, considerando-se os eixos jurídico, operacional, social, econômico e de governança *versus* menor potencial de riscos estratégicos, institucionais e de competências.

Por fim, observou-se que o maior grau de *accountability* também está intimamente vinculado ao modelo de gestão adotado pelo Museu Catavento, uma vez que os marcos regulatórios que fundamentam as diversas modalidades de parcerias analisadas são claros ao estabelecer diversos mecanismos, além dos previstos na Lei de Acesso à Informação e concernentes à Administração Direta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade*, Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, p. 119-142. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-3agendas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. *Por dentro do Grande ABC* [s.d]. Disponível em: <<http://agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/grande-abc/index.php?id=14>>. Acesso em: 02 set. 2015.

ALCOFORADO, F. C. G. *Obstáculos à Implementação da Reforma Gerencial: As Organizações Sociais*. 2012. 337 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ALONSO, M. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n.1, jan./fev. 1999.

ARANTES, R. B. et al.. Controles Democráticos, sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p.109 – 48.

ARRETCHE, M. T. da S.. Tendências No Estudo Sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

BARRETO, A. L. G.. *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*: Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. [s.d]. Disponível em: <<http://www.sagres.org.br/artigos/oscip.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BELLEN, H. M. van. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 21 out.2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas Públcas*: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRASIL. *Lei n. 9.790*, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.

BRASIL. *Lei n. 9.637*, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BRASIL. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. *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, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.47, n.1, s.p, jan./abr. 1996.

CAMPOS, A.M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Fernanda Graziella. Aula 3 – Receitas, despesas e dívida pública: conceitos e definições. Curso: Tendências Contemporâneas na Gestão do Orçamento Público - Módulo Básico. Slides. Câmara Municipal de São Paulo, Maio: 2013

CARMO, J. A. do; SANTOS, M. *Análise do custo-aluno das creches municipais diretas do município de Santo André*. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2014. p. 46-54.

CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL. *O Catavento* [s.d]. Disponível em: <http://www.cataventocultural.org.br/inf_palacio>. Acesso em: 24 out. 2015.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Evaluación de projectos sociales*. México D. F.: Siglo XXI, 1992.

COSTIN, C. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 266).

DUARTE, R.. Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o Trabalho de Campo. *Cadernos de Pesquisa*, [S.I], n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALES, R. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

FALCÃO, A. C.; LIMA, J. R.; THOMAZ, W. Processos Digitais na Prefeitura de Santos. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

FINGERMANN, H.. *Introdução à Política Fiscal – Aula 1*. São Paulo: FGV/EASP Fevereiro, 2014.

GRANHA, E. Gestão por resultados e eficiência da Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais . Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

GROISMAN, E.; LERNER, E. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N. C. (Coords.). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=35&search=sao-paulo>>. Acesso em: 08 out. 2015.

IBRACON. Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. NPC 2 - Pronunciamento Instituto dos Auditores Independentes do Brasil - IBRACON nº 2 de 30/04/1999. Normas e Procedimentos de Contabilidade. Disponível em:
<http://www.portaldecontabilidade.com.br/ibracon/npc2.htm>. Acesso em: 08 dez. 2015

INSTITUTO CULTURAL SÉRGIO MAGNANI. *Transparência – Plug Minas*. 22º, 23º, 24º e 25º Relatórios gerenciais financeiros. Disponível em: <<http://www.institutosergiomagnani.org.br/transparencia/plugminas>>. Acesso em: 29 out. 2015.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. A. *Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. Trad. Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 13 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LOUREIRO, M. R. et al. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.17, n.60, p.54-67, jan./jun. 2012.

MANSUR, N. S. Gestão das Organizações Sociais. *Debates GV Saúde*, [S.I], v.1, p.12-15, – jan./jun. 2006.

MARSHALL JUNIOR, Isnard. Gestão da qualidade e processos. Rio de Janeiro: FGV, 2012

MINAS GERAIS. *Manuais – Parcerias com OSCIPS*. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/manuais-parcerias-com-oscips>>. Acesso em: 29 out. 2015.

MINAS GERAIS. *Lei n. 14.870*, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Belo horizonte, MG. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br/images/stories/ongs/2009/leis/lei%2014870%20de%2016%20de%20dezembro%20de%202003.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MONEZI, C A.; ALMEIDA FILHO, C. O. C. A Visita Técnica Como Recurso Metodológico Aplicado Ao Curso De Engenharia. 2005. Trabalho apresentado no XXXIII Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia (Cobenge), Campina Grande, 12 a 15 set. 2005. Disponível em <<http://www.abenge.org.br/CobengeAnteriores/2005/artigos/SP-5-04209359831-1118661953275.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2015.

MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JUNIOR, D. Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A.C.C. *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes Latino-Americanos*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/livro1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

ÓCIO, Domingo Zurrón. Contabilidade Nacional (Resumo). São Paulo: FGV/EASP, ago. 2013.

O'DONELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, p. 27-52, 1998.

OGATA, Rosângela. Dados Catavento Cultural para trabalho de mestrado FGV [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <lincolnkoyama@gmail.com> em 08 de out. 2015.

OLIVERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.p. 149 – 180.

PACHECO, R. S. V. M. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/ ENAP – ESCOLA NACIONAL D EADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ ESCOLA NACIONAL D EADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995: Ensaios sobre a Reforma Administrativa Brasileira no Limiar do Século XXI*. Brasília: UNB/ENAP, 1999, p. 97-122.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PLUG MINAS. *Plug Minas: Planejamento e Gestão*. CESAR, julho 2008.

PLUG MINAS. *Gestão*. Disponível em:
<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/gestao>. Acesso em: 29 out. 2015.

PLUG Minas. *Missão*. Disponível em:
<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/missao>. Acesso em: 28 out. 2015

PLUG Minas. *Núcleo de Planejamento e Gestão*. Disponível em:
<http://www.plugminas.mg.gov.br/portal/paginas/nucleo-de-planejamento-e-gestao>. Acesso em: 28 out. 2015.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

SANTOANDRÉ. *Anuários de Santo André*. Disponível em:
<http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/2014-09-10-19-59-37/publicacoes/category/3-anuarios-de-santo-andre>. Acesso em: 02 set. 2015.

SÃO PAULO. *Instrução Normativa n.1*. TC-A-40.728/026/07. Área Estadual. Disponível em:
http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/instrucoes_n_1_2008_area_estadual_0.pdf. Acesso em: 18 nov. 2015.

SÃO PAULO. *Lei Complementar n. 846*, de 04 de junho de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. São Paulo, SP. Disponível em:
<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1998/lei.complementar-846-04.06.1998.html>. Acesso em 18 nov. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria da Cultura. *Transparência – Convocações Públicas*. Disponível em:
<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.426e45d805808ce06dd32b43a8638ca0/?vgnnextoid=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD&vgnnextchannel=43268ac36e651410VgnVCM1000008936c80aRCRD>. Acesso em: 25 out. 2015.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. *Transferências Voluntárias do Governo do Estado de*

São Paulo. Disponível em:
<<https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/Convenio.aspx?Convenio=08035600015/14>>. Acesso em: 25 out. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Instrução Normativa n.18*, de 03 de dezembro de 2008. Estabelece normas para instrução, organização e apresentação dos processos referentes aos termos de parceria firmados entre o poder público e pessoa jurídica de direito privado qualificada como organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dispõe sobre a remessa de informações nos processos de contas anuais no âmbito da administração direta e indireta estadual, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978208>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

VARGAS, A. G. S. Anotações sobre Contratos de Gestão. *Debates GV Saúde*, São Paulo v.1, p. 32-36, jan./jun. 2006.

VIVA SANTOS. Aquário Municipal. *Panorama – Planta esquematizada*. [s.d]. Disponível em: <<http://www.vivasantos.com.br/aquario/panorama/main.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Roteiro de Entrevista realizada com os Dirigentes/Assessoria das Secretarias e Gestores elaborado por Veras, Koyama e Orlandi (2015).

1. Conte-nos um breve histórico do equipamento: como ocorreu a idealização do projeto?
2. O que motivou o uso do OSC e OSCIP, caso não seja gerido pela administração pública direta, no equipamento (apenas a possibilidade de maior agilidade ou podem ser apontados outros fundamentos)? O governo estadual e/ou federal participou dessa escolha?
3. A Secretaria possui outras contratações que tenham sido efetuadas por OSC/OSCIP? Têm sido positivos os resultados? Em linhas gerais, quais foram as principais dificuldades encontradas para operacionalização dos regimes de contratação?
4. Depreende-se que não se optou por realizar a contratação prevista na Lei n. 8.666/93. Qual o motivo para essa escolha, foram consideradas experiências anteriores? Quais?
5. Houve, em algum momento, interesse em implementar remuneração por desempenho? Existem indicadores? Se sim, como se deu o processo de desenvolvimento dos indicadores? Foi necessária a ajuda de *experts* no assunto?
6. Como foi a participação de interessados? Houve a abertura a negociação pelo gestor público com o privado?
7. Como se deu a preparação do instrumento convocatório/autorização da despesa e a contratação? Esse prazo foi menor do que nas demais contratações congêneres da pasta?
8. Na prática, como funciona a dinâmica do Equipamento? Qual o número de visitantes mensal e/ou anual?

APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Cargo/ocupação	Data da entrevista
Gilmar Silvério	Secretário de Educação de Santo André	01/07/2015 09/10/2015
Carla Regina Oliveira	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Décio Alves da Silva Junior	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Alessandra Alves do Nascimento	Assessor Especial do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Nelso Stepanha	Gerente Administrativo do Parque Escola Sabina	01/07/2015 10/09/2015
João Adolfo do Carmo	Assessor Especial da Secretaria de Finanças de Santo André	01/07/2015 01/09/2015
Yvone de Santana	Coordenadora de Programa de Grandes Equipamentos – Gestora da Sabina	10/09/2015
Claudinélli Moreira Ramos	Coordenadora da Unidade de Monitoramento da Secretaria da Cultura de São Paulo	15/09/2015
Ana Carolina Lara	Diretora de Projetos Especiais do Instituto Sergio Magnani, OSCIP responsável pelo Plug Minas à época da implantação do Termo de Parceria	17/09/2015
Marise Céspedes Tavolaro	Secretária do Meio Ambiente de Santos	18/09/2015
Alex Ribeiro	Coordenador do Aquário de Santos	18/09/2015
Alberto Lima	Diretor Executivo do Catavento Cultural e Educacional	02/10/2015
Rosangela Ogata	Diretora Adjunta do Catavento Cultural e Educacional	02/10/2015

APÊNDICE C – RELAÇÃO DE DOCUMENTOS OFICIAIS

Documentos celebrados com a Prefeitura de Santo André por intermédio da SME:

Termo de Convênio nº 018/2015 – Argonauta

Plano de Trabalho - 01/04/2015 a 31/03/2016- Argonauta

Termo de Convênio nº 158/2014 – FSA

Plano de Trabalho - 01/09/2014 a 31/08/2015 – FSA

Termo de Parceria nº 009/2011 – IFEC

Plano de Trabalho – abril/2013 a março/2014 - IFEC

Plano de Trabalho – abril/2014 a março/2015 - IFEC

Plano de Trabalho – abril/2015 a março/2016 - IFEC

Termo de Parceria nº 010/2011 – ISBN

Plano de Trabalho – 08/08/2013 a 09/08/2014 - ISBN

Termo de Parceria nº 012/2011 – IPRODESC

Plano de Trabalho – 14/03/2012 a 13/03/2013 - IPRODESC

Plano de Trabalho – 14/03/2013 a 13/03/2014 - IPRODESC

Plano de Trabalho – 14/03/2014 a 13/03/2015 – IPRODESC

Plano de Trabalho – 14/03/2015 a 13/03/2016 – IPRODESC

Termo de Parceria nº 007/2010 – VITALIS

Plano de Trabalho – 20/07/2013 a 19/07/2014 - VITALIS

Plano de Trabalho – 20/07/2014 a 19/07/2015 - VITALIS

Documentos celebrados entre o Estado de São Paulo, por intermédio da SEC, e o Catavento

Cultural e Educacional:

Contrato de Gestão nº 007/2012

Termo de Aditamento 1 ao Contrato de Gestão nº 007/2012

Termo de Aditamento 2 ao Contrato de Gestão nº 007/2012

Termo de Aditamento 3 ao Contrato de Gestão nº 007/2012

Termo de Aditamento 4 ao Contrato de Gestão nº 007/2012

Estatuto Social Catavento Organização Social

Demonstrativo Contábil DOE 2013/ 2014

Documentos celebrados com o Plug Minas:

Termo de Parceria nº 023/2008 – OSCIP ICSM

Aditamentos 1 a 11 ao Termo de Parceria nº 023/2008 – OSCIP ICSM

17º Relatório da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria – nov/2012 a jan/2013

18º Relatório da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria – fev/2013 a abr/2013

17º Relatório Gerencial – nov/2012 a jan/2013

18º Relatório Gerencial – fev/2013 a abr/2013

APÊNDICE D – ANÁLISE DE CENÁRIOS – MODELOS DE GESTÃO

Cenário 1 - Administração Direta - Sabina gerido diretamente pela Administração Municipal					
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	RISCO	
INSTITUCIONAL (JURÍDICO)	Esfórum (do ponto de vista jurídico) necessário para se implementar o cenário	3	Há que se elaborar minuta de Projeto de Lei com a criação de cargos de direção, chefia e, eventualmente, assessoramento para gestão do equipamento, além da contratação de novos servidores por meio de concurso público, com características técnicas específicas	7,5	
OPERACIONAL	Potencial impacto negativo na eficiência (custo e tempo) das atividades	3	A Administração Direta é norteada por rígidos processos de compras e contratações de serviços (licitações), além disso, concurso público para seleção de pessoal com características técnicas, cuja contratação é difícil, representaria um alto risco negativo na eficiência.	7,5	
SOCIAL	Resistência à alteração do status quo pelo quadro de pessoal ou stakeholders	2	A denúncia dos convênios, atualmente em vigor na Sabina, provocaria resistência média das atuais parceiras e dos seus funcionários, considerando-se o eventual apoio dos servidores atualmente lotados na Sabina	5	
ECONÔMICO	Custo para se implementar o cenário	3	O custo para implantação do modelo residiria na necessidade de realização de concurso público e aumento da quantidade de cargos em Comissão e Funções Gratificadas, além da realização de todas as despesas e contratações pelo regime licitatório	7,5	
					TOTAL 27,5
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	IMPACTO	
ECONÔMICO-FINANCEIRA	Capacidade de eficiência na alocação dos recursos na Sabina	1	A eficiência na alocação dos recursos sofreria alto impacto, uma vez que estaria submetida às rígidas regras de compras e contratações de serviços e pessoal	2,5	
COMPETÊNCIAS	Capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina	1	A absorção de atividades pela Administração Direta de atividades de caráter eminentemente técnico, como gerenciamento de equipamentos como o projetor do Planetário, aquário ou pinguinário senão impossível, seria extremamente difícil.	2,5	
INSTITUCIONAL	Capacidade de governança (autonomia e <i>accountability</i>)	1	A rígida estrutura hierárquica da Administração Pública reduz a capacidade de governança da Sabina, bem como dificulta o <i>accountability</i>	2,5	
ESTRATÉGICA	Capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados	1	Embora haja possibilidade de se estabelecer um programa de metas no âmbito interno da Administração Pública, tal situação não é prática efetiva na Prefeitura de Santo André.	2,5	
					TOTAL 10

Cenário 2 - Organizações Sociais					
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	RISCO	
INSTITUCIONAL (JURÍDICO)	Esforço (do ponto de vista jurídico) necessário para se implementar o cenário	2	O município já dispõe de legislação sobre a qualificação de Organizações Sociais que incluem a área da educação. Seria necessário apenas elaborar um edital de chamamento público para seleção de uma entidade	5	
OPERACIONAL	Potencial impacto negativo na eficiência (custo e tempo) das atividades	2	A implementação da gestão de resultados por meio de metas e indicadores de qualidade tende a melhorar a eficiência das atividades, entretanto seria necessária uma fase de adaptação do modelo	5	
SOCIAL	Resistência à alteração do status quo pelo quadro de pessoal ou stakeholders	2	A denúncia dos atuais convênios deverá provocar uma resistência significativa dos atuais funcionários e parceiros, o que poderia ser minimizado com a manutenção de alguns funcionários que apresentem capacidade técnica compatível com a Organização Social Contratada	5	
ECONÔMICO	Custo para se implementar o cenário	2	Como se observa na análise de custos, o modelo de Organizações Sociais pesquisado apresenta custo menor que o atual, indicando uma possível redução nos custos	5	
					TOTAL 20
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	IMPACTO	
ECONÔMICO-FINANCEIRA	Capacidade de eficiência na alocação dos recursos na Sabina	3	A eficiência na alocação de recursos no modelo de organizações sociais é alta tendo em vista a relativa flexibilidade na gestão dos recursos financeiros e contratação de recursos humanos, por meio de regulamento próprio, ou seja, que não se submeteriam aos rígidos normativos afetos à Administração Pública	7,5	
COMPETÊNCIAS	Capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina	3	A capacidade de gerenciamento de pessoal seria aumentada tendo em vista regulamento próprio de recrutamento, distinto do rígido concurso público, bem como a utilização de planos de carreiras que, em tese, motivam e fixam os funcionários	7,5	
INSTITUCIONAL	Capacidade de governança (autonomia e <i>accountability</i>)	3	A utilização de uma única entidade gerindo toda a Sabina e a ausência de formalismos em excesso provocariam o aumento da governança. Considera-se ainda que o modelo tem como pressuposto o alto grau de <i>accountability</i>	7,5	
ESTRATÉGICA	Capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados	3	O modelo de Organizações Sociais pressupõe a adoção do modelo de gestão de resultados, demandando a criação de unidades de monitoramento e Comissão de Avaliação. Embora seja identificável uma resistência inicial à implementação de um novo modelo, a elevação de eficiência e qualidade pode mitigar estas resistências no decorrer do tempo	7,5	
					TOTAL 30

Cenário 3 - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Parcerias					
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	RISCO	
INSTITUCIONAL (JURÍDICO)	Esforço (do ponto de vista jurídico) necessário para se implementar o cenário	3	A utilização de OSCIP nos termos da legislação mineira, muito similar ao modelo de Organizações Sociais, demandaria a elaboração de nova legislação municipal. A alta dependência do estabelecimento de parcerias com entidades privadas, por ser uma inovação no Estado de SP, poderia acarretar questionamentos pelos órgãos de controle cujos riscos são consideráveis	7,5	
OPERACIONAL	Potencial impacto negativo na eficiência (custo e tempo) das atividades	2	A eficiência do modelo que preconiza a gestão por resultados significa baixo risco negativo na eficiência das atividades	5	
SOCIAL	Resistência à alteração do status quo pelo quadro de pessoal ou stakeholders	3	A denúncia dos atuais convênios deverá provocar uma resistência significativa dos atuais funcionários e parceiros, e o modelo não admite cessão de servidores à entidade	7,5	
ECONÔMICO	Custo para se implementar o cenário	1	Como a análise de custos do equipamento pesquisado aponta para um <i>outlier</i> , por apresentar objetivos distintos e ser similar ao modelo mineiro de Organizações Sociais, considera-se que haveria redução de custos.	2,5	
					TOTAL 22,5
DIMENSÕES DE ANÁLISE	SIGNIFICADO	ESCALA	JUSTIFICATIVA	IMPACTO	
ECONÔMICO-FINANCEIRA	Capacidade de eficiência na alocação dos recursos na Sabina	3	A adoção de procedimentos de compras e contratações de serviços de recursos humanos próprios, com flexibilidade na sua gestão, semelhantemente ao modelo de organizações sociais, indica alta eficiência alocativa dos recursos, mas a possibilidade de procedimentos diferenciados em relação às diversas entidades que irão fazer parte da execução de atividades no equipamento traz um grau de complexidade na sua gestão maior que o do modelo OS	7,5	
COMPETÊNCIAS	Capacidade de gerenciamento de pessoal para o desenvolvimento das atividades da Sabina	3	A capacidade de gerenciamento de pessoal seria aumentada tendo em vista regulamento próprio de recrutamento, diferentemente do rígido concurso público, bem como a utilização de planos de carreiras que, em tese, motivam e fixam os funcionários	7,5	
INSTITUCIONAL	Capacidade de governança (autonomia e <i>accountability</i>)	1	A utilização de uma entidade parceira, dependente da captação de outras entidades para execução do Termo de Parceria eleva a complexidade de governança, entretanto o modelo tem por pressuposto alto grau de <i>accountability</i>	2,5	
ESTRATÉGICA	Capacidade institucional de implantação do modelo de Gestão de Resultados	3	O modelo de OSCIPs nos moldes mineiros pressupõe a adoção do modelo de gestão de resultados, demandando uma Comissão de Avaliação e sendo recomendável a criação de uma unidade de monitoramento. Embora seja possível uma resistência inicial à implementação de um novo modelo, a elevação de eficiência e qualidade pode mitigar essas resistências no decorrer do tempo.	7,5	
					TOTAL 25

ANEXO A – TERMO DE REFERÊNCIA

MGPP - FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL 2015

ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO PARA A GESTÃO DA “SABINA ESCOLA PARQUE DO CONHECIMENTO”

Introdução

A Secretaria de Educação de Santo André responde pelo atendimento a 30 mil usuários, desde bebês a idosos, por meio de uma rede composta por 51 Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeifs), 10 Centros Educacionais (CESAs), Centros Públicos de Educação de Jovens e Adultos (CPEJAs), 25 Creches Municipais e 18 Creches Conveniadas, além de uma rede de entidades que atua por meio de diversas modalidades de parcerias com o poder público municipal.

Ativa integrante da rede de Cidades Educadoras, para a direção da secretaria é fundamental o reconhecimento das múltiplas dimensões do ser humano e da peculiaridade do desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em uma busca incessante pela democratização do acesso à escola e ao conhecimento e pela permanência nestes espaços de crescimento coletivo, onde a educação deve ser vista como processo de ser de pessoas que compartilham conhecimentos.

É com este entendimento que a secretaria de Educação responde por dois espaços especiais de educação, que juntam aprendizado e lazer, tornando a educação mais divertida. São eles a Sabina Escola Parque do Conhecimento e o Parque Escola.

A Sabina é um Parque estabelecido na estrutura da Secretaria e pode ser definido como um centro interativo de ciências e educação contemporâneo. Está instalado em uma área de 24mil m², ocupando 14mil m², sendo 3mil m² com um planetário. Oferece múltiplas oportunidades de aprendizado por meio de equipamentos e experimentos nas áreas de física, química e biologia, além de abrigar exposições temporárias, laboratório musical, bibliotecas, salas de aulas e um auditório.

A Sabina abriga o Planetário e também o Teatro Digital Johannes Kepler. O Planetário tem capacidade para 230 pessoas e o único com sistemas de projeção ótico e digital, funcionando de forma sincronizada para reproduzir quase 6 mil estrelas pontuais, com brilho, cores e cintilações semelhantes aos da natureza, sendo considerado um dos mais modernos planetários do país.

A Sabina funciona de segunda a sexta feira, atendendo as crianças das redes públicas municipal e estadual e da rede particular, com monitores que desenvolvem os conteúdos pedagógicos em conjunto com os professores.

Aos finais de semana e feriados, o parque é aberto à visitação da população em geral, mediante o pagamento de ingresso, sendo praticado os seguintes preços: R\$10,00/15,00 a entrada inteira e R\$ 5,00/7,50 a meia entrada, sem e com sessão de planetário, respectivamente.

Situação-problema

Desde o início de seu oferecimento à população, este serviço é executado a partir da realização de convênios e termos de parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos caracterizadas como OSC e OSCIP.

A coordenação Geral é feita pela Secretaria de Educação, sendo que praticamente todas as atividades que suportam o funcionamento do equipamento são realizadas e desenvolvidas por

meio de parcerias, celebradas com Organizações da Sociedade Civil, classificadas no terceiro setor. Existem duas modalidades de parcerias: Convênios e Termos de Parcerias, conforme elencadas abaixo:

Tabela 1 – Entidades que desenvolvem as atividades na Sabina no ano de 2015

ATIVIDADE DESENVOLVIDA	NOME DA ENTIDADE	TIPO DE PARCERIA
Cuidar dos simuladores e equipamentos em geral	IFEEC	Termo de Parceria
Cuidar do aquário, pinguinário e demais animais do parque	ARGONAUTAS	Convênio
Oferecer monitores para a realização das atividades com as crianças	FUNDAÇÃO SANTO ANDRÉ	Convênio
Gerenciamento do Planetário e suas atividades	IPRODESC	Termo de Parceria
Oferecer atividades de musicalização com as crianças	VITALLIS	Termo de Parceria

Fonte: Sec. Educação

Tabela 2 – Repasses efetuados e/ou programados para o ano de 2015 (em R\$)

MÊS/ENTIDADE	IFEEC	IPRODESC	*VITALIS	FSA	ARGONAUTA
JANEIRO	332.743	255.363	18.860	121.646	
FEVEREIRO	332.743	255.363	18.860	121.646	
MARÇO	332.743	245.480	18.860	121.646	
ABRIL	332.652	245.480	18.860	121.646	167.788
MAIO	332.652	245.480	18.860	121.646	199.288
JUNHO	332.652	245.480	18.860	121.646	199.288
JULHO	332.652	245.480	18.860	121.646	121.288
AGOSTO	332.652	245.480	18.860	121.646	103.788
SETEMBRO	332.652	245.480	18.860	121.646	144.288
OUTUBRO	332.652	245.480	18.860	121.646	130.288
NOVEMBRO	332.652	245.480	18.860	121.646	129.288
DEZEMBRO	332.652	245.480	18.860	121.646	94.288
TOTAIS	3.992.095	2.965.523	207.460	1.459.750	1.289.592
TOTAL GERAL			9.914.419		

*Foram considerados apenas 10% do valor total do ajuste com a entidade

Fonte: Sec. Educação

A questão que incomoda a Secretaria de Educação é que não existe plena convicção de que a forma atual de gestão deste equipamento público seja a melhor possível em termos de eficiência e eficácia dos recursos ali investidos. Ressalte-se que não existe um levantamento organizado em relação aos custos envolvidos neste serviço, esforço em curso pela secretaria, assim como a procura de experiências com a gestão de equipamentos semelhantes cujas experiências possam ser adaptadas à realidade de Santo André.

Objetivos

Diante deste contexto, a Secretaria de Educação de Santo André tem como objetivo principal:

- Realizar um diagnóstico do modelo atual de gestão do equipamento, apresentando pontos a serem aperfeiçoados e, se for o caso, modelo alternativo ao atual justificando as vantagens de sua eventual adoção.

Para atingir tal objetivo, entendemos como necessário:

- Realizar um levantamento sobre a concepção desta política pública a partir dos gestores da Secretaria;
- Buscar outras fontes de avaliação desta modalidade de política pública, seja na bibliografia referenciada, seja por meio de entrevistas a outros atores sejam profissionais, usuários ou estudiosos do tema;
- Realizar diagnóstico do funcionamento físico organizacional do equipamento, suas funcionalidades e eventuais pontos de atenção;
- Realizar diagnóstico dos custos envolvidos no oferecimento deste serviço;
- Conhecer outras experiências comparáveis à Sabina, e que apresentem solução de gestão exitosa.
- Propor a adoção de indicadores de gestão e de resultados que possam ser aplicados na avaliação e monitoramento desta política pública e na gestão do equipamento.

Metodologia

A ser definida pela equipe em conjunto com a Secretaria de Educação. O relatório final deverá ser disponibilizado previamente aos interlocutores da Secretaria de Educação, antes mesmo de sua apresentação à Banca Avaliadora.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 09/11/2015;
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise.
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria de Educação de Santo André
Endereço: Rua Catequese, 227, 8º Andar, Sala 02, Bairro Jardim- Telefone 4468 4253.

Contato e pessoas responsáveis

- **Gilmar Silvério**- Secretário

Coordenação da Sala do Plano Municipal de Educação e Apoio

- **Alessandra Alves do Nascimento** – 4433 4209
aanascimento@santoandre.sp.gov.br
- Carla Regina de Oliveira – 4433 4250
croliveira1@santoandre.sp.gov.br
- **Décio Alves da Silva Junior** – 4433 4259
dasilva@santoandre.sp.gov.br
- **Nelso Stepanha** – 4468 4279
nstepanha@santoandre.sp.gov.br

Apoio Secretaria de Finanças

- **João Adolfo do Carmo** - 4433 0500
jacarmo@santoandre.sp.gov.br
joaoadolfocarmo@gmail.com