

Fundação Getúlio Vargas
Agosto 2011



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

O Modelo de Gestão das Organizações Sociais de Cultura em São Paulo.

Aluna: Naila López Cabaleiro Suárez
Orientadora: Prof. Cibele Franzese

Sumário

1. Introdução ao problema da pesquisa	3
Contextualização	
Organizações Sociais	
2. Objetivos do projeto	12
3. Metodologia de investigação e procedimentos de coleta de dados e/ou informações	14
4. Quadro de variáveis	15
5. Definição do campo – A Pinacoteca de São Paulo	21
6. Análise do resultado	
6.1 Indicadores do Contrato de Gestão	24
6.2 Repasse de Verbas	29
6.3 Monitoramento	31
6.5 Transparência	34
6.6 Flexibilidade	35
7. As OS de cultura cumprem sua função?	36
8. Conclusão	38
9. Bibliografia	41

1. Introdução ao problema da pesquisa

Contextualização

A pesquisa aqui proposta tem como tema o modelo de gestão das Organizações Sociais de Cultura do Estado no São Paulo a partir dos motivos de sua criação e da sua potencialidade para uma nova gestão de serviços públicos,. Para compreender melhor as Organizações Sociais e as razões da sua existência é necessário entender o contexto no qual essas foram criadas.

Na década de 70 e 80, passam a ser percebidos em diversos países, problemas resultantes da crise no Estado. A falta de capacidade do governo para atender às demandas crescentes da sociedade levou à busca por modelos de gestão mais eficientes para a administração pública. É nesse contexto que surge a Nova Gestão Pública (NGP), com o objetivo de aumentar a responsabilização, a autonomia dos administradores públicos e descentralizar funções públicas não estatais, (BRESSER-PEREIRA, 2010) por meio da utilização de ferramentas trabalhadas no setor privado. Diversos países começaram a transformar seus modelos de gestão de forma a se preocupar menos com os procedimentos e mais com resultados, além de questionar a função do Estado dentro das mudanças políticas, tecnológicas e econômicas que estavam em curso no momento (REZENDE, 2002). Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia e EUA, por exemplo, realizaram as reformas de forma intensa, enquanto França, Holanda, países nórdicos e Canadá o fizeram de maneira mais comedida. (FRANZESE, MARINO, 2006)

No Brasil a reforma gerencial, baseada nesses princípios pode ser considerada a terceira reforma do Estado. A primeira é a reforma burocrática de Vargas, iniciada no Brasil em 1936, cujo objetivo maior era acabar com a administração patrimonialista existente no Estado, separando claramente público e privado, pela implementação do modelo burocrático, baseado no princípio do mérito profissional. Para isso, Vargas desenvolveu o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – cujo objetivo era controlar os

departamentos do Estado, cujas funções não paravam de crescer, de acordo com o projeto de “state – building”. Além de ser a fonte replicadora das idéias e ferramentas do Estado meriocrático, e eficaz. Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010):

“... O intuito de criar um Estado eficaz nas suas novas tarefas desenvolvimentistas (...) foi alcançado. Mas por outro lado, sua matriz política era bastante problemática: tratava-se de um modelo autoritário e centralizador, principalmente na versão consagrada pelo Estado Novo, cuja proposta modernizadora não alterou profundamente o *status quo* representado pelos interesses agrários, nem com a necessidade de ter uma parcela do Estado voltada à patronagem, com o propósito de manter o apoio de parcela de elite ao varguismo.”

Como os autores ressaltam, a implementação de um novo modelo de Estado, baseado nos princípios burocráticos, não foi completamente alcançada. Por motivos políticos manteve-se um espaço para o patrimonialismo em um Estado centralizado e autoritário, dando origem a um modelo dual na gestão do Estado.

O governo de Juscelino Kubitschek, não se mostrou fortemente interessado na reforma do Estado, mas utilizou o modelo dual varguista para conseguir executar seu Plano de Metas – seu principal projeto. Assim, criou instituições insuladas responsáveis pelas áreas estratégicas do Plano enquanto o clientelismo continua presente nos outros espaços do governo.

A consequência da continuação desse sistema, sem o devido controle, foi a fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais especializadas que geravam atrito com os próprios ministérios que deveriam atuar na supervisão destas instituições. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010)

Os problemas vindos desta gestão foram acentuados durante o período pré-Regime Militar, e quando este se instaurou no poder, com um discurso modernizador, a reforma do Estado voltou para a pauta de prioridades, porém, ainda de forma autoritária. Foi aprovada uma série de medidas, a mais importante foi o Decreto Lei nº200 em 1967, cujas principais características

foram: descentralização administrativa, criação de coordenação e controle das unidades descentralizadas. Entretanto, essa mudança isolada foi capaz apenas de gerar 'ilhas de competência' que conviviam com sistemas administrativos burocráticos ineficientes na administração direta. Segundo Rezende (2004), entre 1967 e 1984 o número de organizações da administração indireta mais do que dobrou, chegando a quase 400 organizações. O resultado foi maior flexibilidade para as agências da Administração Indireta e maior fragmentação do governo, o que acabou por levar a um crescimento desordenado do Estado, que colaboraria, mais adiante, com uma situação de crise fiscal do Estado.

Nesse passo, quando foi restituída a democracia brasileira, em 1985, o Estado se encontrava em situação de crise. Bresser-Pereira (1996) conceitua que dentro da crise do Estado houve três crises: a crise fiscal - com a perda do crédito público e da poupança interna negativa; a crise política - com a perda de legitimidade dos militares, pouca adaptação à democracia e conflitos morais no governo Collor; e principalmente a crise administrativa burocrática - como já foi possível perceber, devido à lentidão e ineficiência da administração.

A crise política foi resolvida em 1985 com a retomada da democracia, e consolidada em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal. A preocupação dos constituintes era garantir que os mesmos erros promovidos anteriormente não seriam repetidos, e, em parte, eles conseguiram estabelecer o não autoritarismo, o fortalecimento do controle externo (pelo Ministério Público, criação do princípio da publicidade e da *habeas data*) e a instalação de instrumentos de participação popular. Todavia, a mesma acabou enrijecendo os processos burocráticos e retrocedendo alguns avanços realizados em 1967 pela aprovação do Decreto Lei 200, retirando as principais flexibilidades por ele concedidas às organizações da Administração Indireta.

Dessa forma, apesar de um aspecto dentre os três mais relevantes na crise do Estado brasileiro ter sido equacionado na segunda metade da década de 1980, as demonstrações da crise continuavam e se tornaram cada vez mais evidentes: o crescimento do milagre econômico já diminuía, a dívida pública era crescente e os níveis da inflação e do desemprego aumentavam. E, apesar de representar um documento de grande importância na garantia de direitos civis e na consolidação da democracia no Brasil, como já foi dito, a Constituição foi na contramão das mudanças que propunham maior

flexibilidade na gestão pública, burocratizando mais os processos nos órgãos públicos e, principalmente as normas voltadas para o funcionalismo público - um dos gastos mais representativos no orçamento governamental.(BRASIL, 1995)

É nesse impasse estabelecido pela Constituição de 1988 e a crise do Estado que, acompanhando as tendências internacionais voltadas à NGP, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabelece as mudanças consideradas necessárias pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, criado em 1995, para o Brasil transitar do modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial. O objetivo principal era regatar a autonomia financeira do Estado, sua capacidade de implementar políticas públicas. e redefinir o papel do Estado na sociedade. Segundo Bresser-Pereira (1996) - principal elaborador do Plano Diretor:

“Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial.”

E para isso, Bresser-Pereira considerou inadiável:

“(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.” (BRASIL,1997).

A reforma gerencial proposta pelo Plano Diretor teve como objetivo de curto prazo a melhora do ajuste fiscal - principalmente por meio da flexibilização do quadro de funcionários – e, em médio prazo, tornar a gestão mais moderna e eficiente, com foco no cidadão. Essa modernização da administração seria realizada pelo o fortalecimento do núcleo estratégico do

Estado e da descentralização das atividades públicas não estatais, por meio das agências autônomas e das organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para compreender melhor como foi realizada a formulação da reforma é preciso compreender as divisões conceituais das atividades propostas pelo Plano Diretor. Ainda segundo Bresser-Pereira, as atividades do Estado podem ser classificadas em:

- Núcleo estratégico do Estado - Atividades que envolvem leis e políticas públicas
- Atividades exclusivas de Estado - Ações em que o monopólio do poder do Estado está presente.
- Serviços não-exclusivos do Estado ou competitivos - Atividades que não envolvem o poder do Estado mas que são consideradas essenciais para os direitos humanos ou porque consistem em economias não adequadamente recompensadas pelo mercado.
- Produção de bens e serviços para o mercado – Atividades que só devem ser exercidas pelo Estado se forem setores estratégicos.

O modelo proposto por Bresser está longe de ter alcançado unanimidade. Ao longo dos anos recebeu muitas críticas, tanto no âmbito acadêmico, quanto, no âmbito da Administração Pública. Abrucio, Pedroti e Pó (2010) apontam algumas críticas à concepção expressa no Plano Diretor: 1) conceituar o núcleo estratégico de Estado em muito poucas funções, deixando de incorporar setores como a regulação e a avaliação; 2) não diferenciar as diversidades que existem na definição de carreiras estratégicas entre a União e os outros entes federativos; 3) considerar que o modelo gerencial é um avanço do burocrático, quando, de modo mais sistêmico, os dois modelos atuam de modo complementar.

Entretanto, não obstante a existência de críticas, parte do modelo proposto foi largamente implementada no país, destacando-se, neste caso, o modelo de organização social, previsto para a execução de atividades não-exclusivas, em parceria com organizações da sociedade civil, em um modelo

de gestão por resultados. Segundo o relatório de Publix (2009), atualmente existem no Brasil, 197 organizações sociais, sendo 5 federais e o restante estaduais e municipais.

Organizações Sociais

Ao considerar os pontos críticos analisados, é introduzida a idéia da publicização e das Organizações Sociais. "A publicização é o fenômeno diferente da privatização, pois não envolve preço, lucro ou aquisição de ativos por particulares. O que foi transferido à sociedade é a gestão de um equipamento ou serviço público, mediante a qualificação de uma organização não governamental e a assinatura de um contrato de gestão" (COSTIN, 2005) Ela tem como pressuposto a maior qualidade; utilização melhor dos recursos; a orientação para o cliente-cidadão, mediante controle social e ênfase nos resultados. (MANSUR, 2006). Já o novo instituto jurídico das OSs é uma ferramenta desenvolvida com fim de contribuir para parte dos objetivos listados acima, principalmente aqueles voltados a implementar de forma mais eficiente políticas públicas e à promoção dos serviços sociais com maior abrangência e qualidade. Mais à frente é discutido como as OS se propõem a realizar essas metas, mas primeiramente é necessário conceituar no que esse modelo consiste.

As Organizações Sociais são entidades sem fins lucrativos de direito privado que tem como função a realização de funções não exclusivas do Estado, ou seja, funções que não exercem poder de Estado, mas, desenvolvem direitos humanos fundamentais ou externalidades positivas para sociedade e que não são exclusivamente desenvolvidas pelo Poder Público. Essa transferência de funções é estabelecida pelo programa de publicização através do contrato de gestão. Dessa forma, o Estado se afasta da execução direta dos programas e passa a exercer o papel de regulador e promotor da ação, visto que a Secretaria ou Ministério responsável pela área na qual a OS atua se torna responsável pela regulação, controle e financiamento - não exclusivo - da entidade, estabelecendo um controle por resultados.

Segundo Bresser-Pereira (1998) os contratos de gestão, no que cabe a reforma, devem conter cláusulas que assegurem:

- Disposições estratégicas: objetivos, metas, missão da política pública e da instituição;
- Indicadores de desempenho;
- Meio e condições para execução dos compromissos;
- Sistemática de avaliação ;
- Condições de revisão, suspensão e rescisão de contrato;
- Definição de responsáveis e conseqüências de possíveis descumprimentos de compromissos;
- Obrigações da OS e dos órgãos do Estado;
- Condições de vigência ou renovação do contrato;
- Mecanismos de publicidade e controle social .

Os principais motivos que incentivaram a criação desse modelo foram a necessidade de melhoria na qualidade dos serviços públicos e da redução dos gastos do Estado. O Plano apostava na importância da flexibilização da administração pública, tanto para obter melhores resultados, quanto para a diminuição dos gastos públicos, visto que, por se tratarem de modelos jurídicos não-estatais, as OSs detêm outras normas de contratação que tenderiam a ser menos custosas e mais dinâmicas, colaborando assim para a diminuição do déficit público. Além disso, essas características das OSs, contribuiriam para os objetivos de ajuste fiscal duradouro e da reforma da previdência social devido ao menor custo com funcionalismo e previdência, que são itens bastante representativos nas contas públicas.

No que se refere à qualidade dos serviços públicos prestados, o Plano previa que o modelo mais flexível e controlado por resultados permitiria obter maior eficiência e qualidade dos serviços.

A criação das Organizações Sociais no âmbito federal foi editada por Medida Provisória em 1997 e regulamentada em 1998 pela Lei 9.637¹. Foram habilitadas sete OSs pela União. Dessas, cinco vinculadas à Ciência e

¹ A Lei 9.637/98 encontra-se em vigor, porém com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada e não julgada até o fim deste trabalho.

Tecnologia; uma à Educação e Cultura e uma ao Meio Ambiente, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Organizações Sociais na Esfera Federal

Organização Social	Área de Atuação	Ano de Qualificação
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)	Educação e Cultura	1997
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton (ABTLuS)	Ciência e Tecnologia	1997
Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA)	Proteção e Preservação do Meio Ambiente	1999
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	Proteção e Preservação do Meio Ambiente	1999
Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	Ciência e Tecnologia	2000
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	Ciência e Tecnologia	2002
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	Ciência e Tecnologia	2002

Fonte: Sano (2003, p.60)

Já no Estado de São Paulo, caso que será analisado nessa pesquisa, as OSs foram estabelecidas por Lei Complementar em 1998 e por Decreto de Regulamentação no mesmo ano. Diferentemente da União, o Estado restringiu apenas para Saúde e Cultura as áreas de atuação das organizações. Cláudia Costin, ex-secretária da cultura do estado de São Paulo afirma em Ferraz (2008) que os primeiros contratos de gestão surgiram em um contexto de transição na Secretaria com o objetivo de voltar suas atividades para o cidadão.

A legislação estadual foi alterada em 2009 pela Lei Complementar 1.095, que acrescentou às duas áreas mencionadas mais dois setores de atuação: atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência e esporte.

Segundo o site do governo estadual², atualmente existem 12 organizações qualificadas para saúde, que gerenciam 34 hospitais, 38 ambulatórios, um centro de referência, duas farmácias e três laboratórios de análises clínicas. No âmbito da Cultura são 19 instituições que são responsáveis pelo gerenciamento de diversos programas e equipamentos culturais. Abaixo se encontra a lista com todas as Organizações Sociais na área da cultura:

Quadro 2 Organizações Sociais de Cultura de São Paulo

Organização Social	Equipamento Gerido
A Casa - Museu de Arte e Artefatos Brasileiros	Museu da Casa Brasileira
Abaçáí Cultura e Arte	
ACAM Portinari	Casa de Cultura Paulo Setúbal
	MHP Monteiro Lobato
	MHP Bernardino de Campos
	MHP Conselheiro Rodrigues Alves
	MHP Índia Vanuíre
	MHP Prudente de Moraes
	Museu Casa de Portinari
APAA - Associação Paulista dos Amigos da Arte	APAA Theatro São Pedro
	APAA Teatro de Dança
	APAA Teatro Sergio Cardoso
ASSAOC - Associação Amigos das Oficinas Culturais	
Associação Amigos do Museu Afro Brasil	
Associação de Amigos do Conservatório de Tatuí	
Associação de Amigos do Memorial do Imigrante	
Associação de Amigos do Museu de Arte Sacra de São Paulo	
Associação de Amigos do Projeto Guri	
Associação dos Amigos da Pinacoteca do Estado	Estação Pinacoteca
	Memorial da Resistência
Associação dos Amigos do Museu do Café	
Associação dos Amigos do Paço das Artes	Museu da Imagem e do Som
Associação Pró-Dança	São Paulo Cia de Dança
Associação Santa Marcelina Cultural	EMESP Tom Jobim
	Festival de Campos do Jordão
	Guri Santa Marcelina
Catavento Cultural e Educacional	
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	
Instituto da Arte do Futebol Brasileiro	Museu do Futebol
Poesis	Casa das Rosas
	Casa Guilherme de Almeida
	Museu da Língua Portuguesa

²

<http://www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem.fa8af4e86a6f34dbc6e76510ca60c1a0/?vgnnextoid=f651b23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aRCRD.< Acesso em 22/05/2010.>>

A importância das OSs de Cultura no Estado de São Paulo vem crescendo. Em 2010 foram celebrados 22 contratos por OSs de cultura, utilizando 54,6% do orçamento disponível na Secretaria da Cultura. (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011). Tendo em vista a importância que esse tipo de gestão está adquirindo, é necessário compreender como este modelo está sendo, de fato, executado pelas organizações sociais responsáveis e pela Secretaria de Cultura.

2. Objetivos do projeto e metodologia

O objetivo da pesquisa é observar como funciona o modelo de gestão das Organizações Sociais relativas à área da cultura. A proposta é que seja analisado como o modelo defendido pelo Plano Diretor está funcionando na prática após onze anos da sua regulamentação.

Inicialmente, esta pesquisa tinha como pretensão comparar o modelo gerencial das OS na área de cultura com os da área de saúde, pois em diversas consultas bibliográficas essa era tida como consolidada e eficiente na administração pública paulista.

Com essa perspectiva em mente, foi considerado que esse modelo seria uma ótima referência comparativa para a área da cultura devido à sua eficácia e maturidade, e assim seria possível analisar o modelo de OS na cultura focando em suas especificidades decorrentes da área e não do modelo das organizações sociais como um todo. Entretanto, no momento em que a pesquisa se voltou para sua etapa de campo, a realidade encontrada foi diferente da, até então, percebida. Em textos e artigos sobre as OSs de saúde os autores, em geral, defendem uma clara posição sobre o tema, em particular, os referenciais adotados na pesquisa eram bastante focados em gestão e, por

isso, mostravam os efeitos positivos das organizações sociais na flexibilidade de contratação, na criação e acompanhamento de indicadores entre outros.

Na prática, todavia, foi preciso compreender que gestão envolve todas as áreas da organização, e foram as conseqüências vistas nestas que passaram a colocar em dúvida o pressuposto inicial de que as OSs de saúde seriam um bom parâmetro.

Especificamente no debate sobre gestão, financiamento e participação das Políticas de Saúde – com foco em OS - realizado pela Casa Cidade em 30 do maio e 13 de junho de 2011, foi possível notar a quantidade de tópicos polêmicos e questionáveis que ainda existem em relação a OS de saúde. Na fala de médicos, de membros de conselhos populares e até de um ex-secretário da saúde de Guarulhos a tônica era bem parecida, todos compreendiam os motivos pelo qual esse modelo foi escolhido pelo governo do estado, mas também duvidavam da eficiência, da qualidade do atendimento, do controle feito pela secretaria de saúde, da articulação com os conselhos populares e da decisão das organizações responsáveis por gerir os equipamentos (que é feita sem licitação).

A partir desses questionamentos, descontando possíveis posicionamentos partidários e/ou ideológico como o do Fórum Popular de Saúde do Estado de São Paulo³, foi percebido que não existe pacificação em torno do tema, e portanto, que os pré-requisitos pelos quais as OSs de saúde tinham sido escolhidas como comparação não estavam sendo cumpridas. Por esses motivos, e pela falta de abertura de algumas organizações, optou-se por excluir a análise da saúde do recorte temático.

³ Site: <http://forumpopulardesaude.com.br/site/>

3. Metodologia de investigação e procedimentos de coleta de dados e/ou informações

A metodologia adotada será a realização de estudo de caso com um aparelho do estado da área cultural que tenha aderido ao modelo de gestão das organizações sociais. O caso escolhido foi a Organização Social “Associação Pinacoteca Arte e Cultura” responsável por gerir a Pinacoteca do Estado de São Paulo.

A escolha do caso foi realizada a partir de uma análise inicial dos equipamentos gerenciados por OSs de forma a buscar aparelhos cuja gestão esteja mais consolidada. Essa escolha foi feita com o fim de minimizar distorções decorrentes da precocidade dos projetos ou conseqüências de uma direção (gestão) específica. O objetivo é analisar como a organização escolhida e a Secretaria da Cultura se adaptaram às mudanças ocorridas, se os efeitos foram os esperados, e possíveis obstáculos e oportunidades do modelo.

Inicialmente houve a realização do levantamento bibliográfico com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as Organizações Sociais e seu funcionamento. Depois foi feita uma análise documental das OSs escolhidas, com fim de observar as particularidades da organização como a legislação em vigor no Estado de São Paulo, seu estatuto e o contrato de gestão.

Logo em seguida foram realizadas entrevistas com gestores do equipamento escolhido para observar e esclarecer dúvidas sobre características da gestão e do funcionamento na prática deste. O aprofundamento de algumas questões consideradas mais relevantes para o

projeto levou à construção de um quadro de variáveis - previamente identificado. Esse quadro orientou todas as conversas e foi feito com base nos elementos mapeados possivelmente como problemáticos do modelo.

Então, articulando todos dados, conversas e leituras realizadas sobre o caso escolhido, tentou-se pontuar quais eram as peculiaridades das Ooss de cultura e se seus efeitos eram os esperados quando esta foi criada pelo Plano Diretor de 1998.

4. Quadro de Variáveis

A partir da análise bibliográfica e documental foi criado este quadro de variáveis que conseguiu objetivar alguns elementos-chave no modelo de gestão das OS para que as diretrizes previstas no Plano Diretor sejam, de fato, implementadas. O quadro abaixo constituiu um roteiro para as entrevistas realizadas no trabalho de campo.

Quadro 3 Variáveis para análise do caso

Variáveis	
INDICADORES DO CONTRATO DE GESTÃO	Metas de produção
	Metas de gestão
	Metas de impacto sociais
REPASSE DE VERBAS	Periodicidade
	Variabilidade com o atingimento de metas
	Frequência de repactuação
MONITORAMENTO	Como monitora
	Quem monitora
	Crítérios de repactuação
TRANSPARÊNCIA	Publicação dos documentos obrigatórios
FLEXIBILIDADE	Forma de contratação de pessoal, serviços e obras

Indicadores do Contrato de Gestão

Observando os contratos de gestão estabelecidos entre as organizações sociais e o Estado de São Paulo será possível compreender os resultados que são esperados da organização. Segundo Flávio Alcoforado⁴, na reportagem “A Gestão Cultural nos moldes de Organizações Sociais” de Lia Hama, esses índices podem ser separados em 3 tipos:

⁴ In “A gestão cultural nos moldes de organizações sociais” Revista SP.gov.nº8, disponível em www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-01-contratualizacao.htm <Acessado em novembro de 2010.>

- Relativos à produção – medem a capacidade da organização de realizar sua atividade fim, ou seja, mostram se a prestação de serviço proposta é realizada.
- Relativos à gestão (organizacionais) - analisam atividades meio da organização, e, portanto medem a eficiência da administração. São formados, por exemplo, de indicadores econômico-financeiros internos e de indicadores da capacidade de captar recursos próprios.
- Relativos às metas sociais – avaliam como é promovido o acesso democrático dos serviços públicos a parcelas mais carentes da população, assim promovendo inclusão social.

Essa classificação será utilizada para embasar os questionamentos da pesquisa quanto aos indicadores.

Outra questão importante à ser averiguada sobre os indicadores são as metas estabelecidas com base nestes. Alcoforado (2005) explica que após a identificação dos indicadores de acordo com a especificidade de cada organização, devem ser estipuladas as metas – quantificações dos indicadores – que são negociadas pelas partes (no caso OS e Secretaria de Cultura) de modo que sejam realistas e desafiadoras (motivadoras). O contrato de gestão é responsável por formalizar esses indicadores e suas respectivas metas de forma que estes se tornem uma contrapartida a ser realizada pela organização em troca da flexibilidade e dinamismo oferecidos na sua gestão. Dessa forma, também serão avaliadas conjuntamente com os indicadores, suas respectivas metas.

Vale notar que, apesar de utilizar como base nesta pesquisa a divisão de indicadores de Alcoforado, também será aplicado o conceito de medição de

atividade artísticas de Pignataro (2003), no qual ele classifica os indicadores em indicadores de output – produção – e outcome – resultado. O primeiro consiste na mensuração de produtos/serviços realizados pela organização. Já o segundo mensura o objetivo final da produção. Por exemplo, se uma instituição criasse um projeto de incentivo à frequência de museus, com o controle por meio dos indicadores de produção ela teria conhecimento de quantas pessoas participaram do projeto, mas se utilizasse um indicador de resultado teria que acompanhar essas pessoas e quantificar quantas, de fato, passaram a freqüentar mais os museus. Assim, os indicadores de resultado acabam sendo mais complexos, pois envolvem informações menos objetivas e mais difíceis de identificar, todavia, seu uso gera informações mais sofisticadas para a organização.

Repasse de verbas

O repasse financeiro do Estado para a organização é a forma pela qual o governo transfere recursos para esta executar as políticas contratadas no Contrato de Gestão. Mesmo essa não sendo a única forma pela qual a organização pode obter seus recursos, foi considerado relevante perceber como é feita essa transferência de verbas visto que a maioria das OS de cultura depende financeiramente do orçamento estadual . Para isso usaremos os pontos de análise abaixo:

- Periodicidade de recebimento do recurso
- Forma como este varia de acordo com as metas.

Um aspecto que faz parte do repasse de verbas, mas que pela análise dos documentos de algumas organizações se mostrou bastante interessante é a possibilidade de repactuação. Nesse processo, a OS recebe um recurso

financeiro extra-orçamentário e em troca a Secretaria pode fazer algumas alterações no contrato de gestão. Para averiguar a forma como essa está sendo executada será questionado a freqüência e os critérios que estão sendo utilizados para isso.

Monitoramento

Outro ponto muito importante para a análise das organizações sociais é a forma como ela é monitorada pela Secretaria responsável. Sem um controle adequado se torna difícil justificar a legitimidade da organização na utilização de recursos públicos para executar funções não exclusivas ao Estado. Como mostra Ferraz (2008), a legitimação da existência e das OSs e de suas ações perante o recebimento de verbas públicas passa pela necessidade de definição de um sistema de indicadores permitindo o monitoramento e a avaliação da organização. O objetivo máximo desse processo é proporcionar a melhor alocação possível para o orçamento público, de acordo com as ferramentas criadas na Reforma do Estado.

Por meio desse tópico pode-se compreender ainda uma série de outros fatores relacionados ao controle e a flexibilidade real da OS. Para isso analisaremos:

- Quem monitora (se existe uma equipe preparada para isso).
- Se a Comissão de Avaliação de Execução (obrigatória para qualificação em OS) funciona na prática.
- Como é feito esse monitoramento

Transparência

A transparência de informações é uma característica essencial para ser possível avaliar e controlar as OSs. Com esse objetivo será avaliado o acesso

da população aos relatórios e documentos obrigatórios pela Lei 846/98 das Organizações Sociais escolhidas, assim como alguns outros documentos de responsabilidade de publicação do Estado, como os relatórios sobre a Organização da secretaria e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O que verificaremos no que se refere à transparência, portanto, é a publicidade destes documentos:

- Relatório da execução do contrato de gestão.

“relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Estado.” (Art. 9º, §1º, da Lei 846/98)

- Balanço e prestações de contas

“O balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.” (Art. 12, da Lei 846/98)

- Regulamento para compras e contratação de obras e serviço

“A organização social fará publicar na imprensa e no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.” (Art. 19, da Lei 846/98)

Flexibilidade

O principal motivo da existência das Organizações Sociais, como foi explicado na contextualização, é a flexibilidade na gestão. As peculiaridades da área da cultura, principalmente relativas à especificidade da qualificação e do dinamismo das contratações não se enquadram nas regras rígidas da administração tradicional. Como o Estado contrata por concurso público um regente para sua orquestra municipal? Como um museu contrata um especialista para uma exposição específica rapidamente? Esses problemas eram constantes e acabavam por inviabilizar a gestão totalmente legal de

alguns aparelhos públicos. Por isso, coube ao modelo de organizações sociais possibilitar a contratação flexível, capaz de identificar o perfil ideal de contratação. (COSTIN, 2005)

Os problemas com as compras eram similares aos de contratação de pessoas. O processo de licitação, da forma como está estabelecido na Lei 8.666/93 não consegue responder com agilidade às necessidades de uma instituição cultural, assim como as especificidades das compras dificilmente seriam efetuadas sem problemas pelos critérios contidos na lei. Assim, a flexibilidade possibilita que as práticas de gestão se adaptem ao seu setor, no caso o setor cultural, facilitando a produtividade e a prestação de serviços. (ALCOFORADO, 2005)

Desta forma, é preciso perceber se essas vantagens estão sendo, de fato, utilizadas e como estão sendo utilizadas. Para isso será observado:

- A forma com a qual são contratados os funcionários e como são realizadas as compras necessárias. Ou seja, se elas são condizentes com o modelo de gestão, não burocratizam o que é por definição mais flexível.

-

5. Definição do campo

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa foi preciso escolher um aparelho de cultura do estado para aplicar a metodologia desenvolvida. Para isso, primeiramente foi necessário pontuar os critérios que foram utilizados nas escolhas das instituições. Como foi dito anteriormente, é importante que a organização escolhida tenha certo grau de amadurecimento para que sejam

minimizados problemas relacionados à adaptação ao modelo e para que esta esteja em condições de fornecer informações para análise.

Outro ponto avaliado no momento da opção pela organização foi a facilidade de acesso a documentos e/ou entrevistas⁵.

Vale ressaltar que a escolha do caso está levando em consideração o equipamento gerido pela OS e não a organização social em si, já que esta pode gerir diversos equipamentos simultaneamente, o que dificultaria a análise como um todo.

Levando em consideração os critérios acima foi feita uma pesquisa em jornais e sites da área cultural para observar quais dos aparelhos do estado geridos por OSs apresentavam os melhores desempenho e repercussão.

Na área da cultura, devido à pouca utilização de prêmios e certificações voltados para gestão que pudessem orientar o nível de amadurecimento e desempenho dos aparelhos culturais, foi utilizado como critério a repercussão (notícias divulgadas na mídia e pesquisas), o tempo de implementação do projeto e o aparente nível de sofisticação deste.

Foi decidido então que a primeira opção de caso seria a Pinacoteca Municipal, pois apresenta uma boa repercussão, já está consolidado, aparenta um grau significativo de sofisticação administrativa e é de fácil acesso.

A Associação Pinacoteca Arte e Cultura é responsável pelo gerenciamento de dois equipamentos: A Pinacoteca do Estado e a Estação Pinacoteca. Todavia, nesta pesquisa será utilizado majoritariamente

⁵ Apesar dessa pré-seleção prejudicar um pouco o resultado da variável transparência, visto que serão escolhidas organizações que forneçam o mínimo de informações necessárias para o andamento da pesquisa, essa variável por enquanto não será excluída da análise pois poderá captar dimensões diferentes de transparência além da mera publicação de resultados.

observações sobre o primeiro equipamento, pelos motivos previamente explicados.

A Pinacoteca Municipal

A história da Pinacoteca Municipal de São Paulo é muito mais antiga do que a maioria dos aparelhos culturais do estado de São Paulo. Inaugurada em 1905, foi considerada museu estadual em 1911, e desde então é considerado um modelo por contratar técnicos qualificados e utilizar a museologia como referência para suas práticas. A instituição é marcada desde sua fundação pelo caráter público. Uma característica interessante do museu, além de sua constância de caráter público, é o fato de este ter sido desenvolvido desde sua criação pelo estado de São Paulo, enquanto a maior parte das iniciativas culturais estava vinculada ao nível nacional de governo. Assim, o Museu Paulista e a Pinacoteca marcaram o início de um protagonismo Estadual em questões que, no século XIX, eram responsabilidade do governo da nação. (SILVA, 2009)

Desde 1911 a Pinacoteca já teve seu relacionamento com o Estado alterado diversas vezes, como descreve Gabriela Toledo da Silva (2009):

“A Pinacoteca surgiu sob a responsabilidade da Secretaria do Interior e Justiça, e nela ficou até 1925, quando passou à Secretaria de Governo, na qual ficaria seis anos. Em 1931, passou à responsabilidade da Secretaria da Educação e Saúde Pública, onde foi criado o Conselho de Orientação Artística do Estado. Em 1932 foi colocada sob a guarda, conservação e responsabilidade da Escola de Belas Artes de São Paulo, sendo oficialmente inaugurada em 1936 sob a co-direção de Paulo Vergueiro Lopes de Leão, eleito diretor da Escola. Permaneceu nessa condição até 1939, quando o interventor Adhemar de Barros cria o cargo de diretor da Pinacoteca e torna-a independente daquela Escola”

Em 1947 a Pinacoteca é transferida para sua sede atual no Edifício do Jardim da Luz. A confusão quanto ao ator governamental responsável pela

administração do museu continuou ao longo do tempo, como suas sedes, até que na década de 90 toda a organização sofre uma grande renovação e, em 2005 a Associação de Amigos da Pinacoteca (AAPE) é qualificada para gerir o museu. Em 2010 a mesma sofre alteração do seu nome para Associação Pinacoteca Arte e Cultura (APAC).

Segundo o site da organização⁶, a Pinacoteca já foi premiada pela Associação Paulista de Críticos de Arte, Revista Bravo!, Associação Brasileira de Críticos de Arte – ABCA, Prêmio do Estado de São Paulo- Ações Inclusivas para Pessoas com Deficiência 2010, entre outras.

6. Análise dos Resultados

Todos os resultados aqui apresentados foram extraídos da bibliografia, de documentos ou entrevistas com os colaboradores da Pinacoteca de São Paulo.

6.1 Indicadores do Contrato de Gestão

Como foi dito na descrição dos indicadores no tópico 6, uma forma de avaliar as organizações sociais é entender quais são os indicadores usados no seu contrato de gestão. Vale lembrar que a principal forma de relacionamento entre o aparelho cultural e a secretaria se dá por meio do contrato de gestão e dos indicadores presentes neste. Por isso, a qualidade desses indicadores terá um impacto enorme na gestão do aparelho público.

O Programa de Trabalho é o documento no qual se encontram os indicadores pactuados. Observando esses é possível perceber que, diferente das OSs de saúde que desde seu início utilizaram indicadores já criados pelo

⁶ <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca/default.aspx?mn=98&c=257&s=0> <Acessado em janeiro de 2010>

Sistema Único de Saúde, na cultura não houve essa facilidade já que, até então não havia indicadores que avaliassem as políticas culturais no Estado.

Os indicadores presentes no Plano de Trabalho da Pinacoteca Municipal, no primeiro ano do novo modelo de gestão, foram feitos com base nos indicadores utilizados na área da saúde. Como se pode imaginar, as necessidades e obrigações de uma instituição de saúde são muito diferentes das de um museu, portanto, no segundo ano de implementação do contrato a Pinacoteca, conjuntamente com a secretaria, propôs os próprios indicadores. Atualmente o Plano de Trabalho continua sendo feito desta forma, os gestores da Pinacoteca e a Secretaria de Cultura, especificamente a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), estabelecem uma parceria pela qual gerem os indicadores utilizados.

Na prática, foi percebido que os indicadores da Pinacoteca ainda não estão totalmente adequados à suas peculiaridades. Por exemplo, em seu Plano de Trabalho de 2009 (em anexo), no setor “pesquisa, salvaguarda e gerenciamento do acervo artístico”, é estabelecido a meta de restauração de 20 obras por trimestre, essa meta ignora que a restauração de uma única obra pode demorar de dias a meses, dependendo do tamanho e da complexidade desta. Assim, é preciso compreender melhor esses indicadores e o porquê dessa falta de adequação ainda ocorrer.

Inicialmente, a variável “indicadores” foi dividida em indicadores de produção, de gestão e social. Pelos planos de trabalho divulgados no Diário Oficial se pode perceber que a Pinacoteca utiliza bastante os indicadores de produção (como número de visitantes e exposições realizadas), alguns poucos de gestão (como indicadores de equilíbrio financeiro) e nenhum de percepção

social. Esse contexto pode ser explicado pela complexidade existente em cada um dos tipos de indicadores. Os de produção são mais facilmente medidos quantitativamente, enquanto os de gestão são um pouco mais complexos, e os sociais são os mais difíceis de serem quantificados.

Segundo Yoshimoto (2005), apesar dos governos locais terem ciência da necessidade de avaliar as instituições culturais, quase 80% delas tem dificuldade de definir os indicadores apropriados para isso. Essa pesquisa demonstra o que é visto na realidade das Organizações Culturais de cultura. Seja pela falta de tradição na medição de projetos culturais ou pela complexidade em medir o valor cultural das ações, o fato é que os indicadores apresentam qualidade inferior a outras áreas do conhecimento.

Na pesquisa realizada por FERRAZ (2008) a respeito dos indicadores de desempenho das OSs de São Paulo foram analisados os indicadores de três organizações culturais, entre elas a Pinacoteca, e segundo o autor eles se mostraram necessários e bem agrupados em dimensões pré-definidas, buscando alinhamento com os objetivos estratégicos da organização. Todavia, ele considera esses indicadores extremamente simples se comparados com os utilizados por empresas voltadas ao lucro, e acredita que isso ocorra pela falta de possibilidade de investimento na gestão das OS, já que seus recursos financeiros são majoritariamente públicos e, portanto, vinculados a realização de atividades fins, em vez de atividades meio (como é caso do sistema de controle).

Esses indicadores podem ser classificados também segundo Pignataro (2003). Notou-se, tanto pela bibliografia quanto na pesquisa de campo, que a Pinacoteca assim como a maioria das organizações culturais utiliza

predominantemente os indicadores de produção para avaliar suas ações. Esse fato decorre da dificuldade em realizar a coleta de dados para os indicadores de resultado e também pela não objetividade de resultado existente em algumas ações culturais.

Ao realizar um projeto de incentivo à frequência de museus (exemplo citado anteriormente) é de relativa facilidade desenvolver um indicador de resultado pois o resultado é explícito no projeto, todavia, qual seria o resultado esperado após uma exposição de arte, um festival de música ou uma apresentação de dança? Nesses casos o indicador normalmente utilizado é a satisfação do público, mas é perceptível que apenas o índice de satisfação não é capaz de avaliar o impacto de um projeto cultural.

Se o Museu do Futebol⁷, por exemplo, apresentasse para a Secretaria de Cultura um índice de satisfação de 98% tendo um grande número de visitação, isso faria com que suas ações fossem consideradas “melhores” do que as da Casa das Rosas⁸? As duas instituições, obviamente, têm apelos e expectativas diferentes, logo, utilizar a satisfação como índice para comparação e, possivelmente, alocação de recursos públicos ocasionaria a predileção de projetos mais populares, no limite, se aproximando da cultura de mercado, enquanto a função do Estado na cultura é: “ O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Art.215, caput, CF.)

⁷ É um aparelho do estado gerido pela organização social IFB - Instituto da Arte do Futebol Brasileiro, envolvendo temáticas relacionadas ao futebol. Mais informações em: <http://www.museudofutebol.org.br/>

⁸ É um aparelho do estado gerido pela organização social Poiesis, envolvendo ações de poesia, literatura e arte em geral. Mais informações em: <http://www.casadasrosas-sp.org.br/>

Dessa forma, é possível compreender os obstáculos que existem na criação de indicadores de resultado, mas tendo em vista todos os esforços para melhorar a eficiência da máquina pública, é necessário que as instituições culturais também se alinhem a esse objetivo e tracem mais claramente os objetivos e expectativas de cada projeto cultural, para assim conseguirem mensurar seu nível de assertividade e, possivelmente, de embasar uma decisão de alocação de recursos.

Tal histórico, conjuntamente com outros aspectos explica a falta de sofisticação dos indicadores utilizados pela Pinacoteca, que por vezes nem indicadores são. Alguns são compilações de dados e outros apenas formalizam obrigações como a entrega de relatórios e prestações de contas. (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011).

Esses resultados convergem com os encontrados nesta pesquisa. Como já dito anteriormente, os indicadores utilizados pela Pinacoteca são voltados para os produtos, assim existindo pouca relação entre estes as atividades e seus resultados. Para que esse aspecto seja mensurável é necessário que a organização adote alguns indicadores de resultado e que justifique o custo x benefício de suas ações de acordo com o resultado esperado, e como (ou quanto) elas contribuíram para o objetivo final da organização.

Segundo Ferraz (2008) , cabe ressaltar que a não objetividade inerente a algumas atividades culturais deve ser respeitada e que, por isso, os indicadores não devem ser analisados isoladamente. Na prática, foi possível analisar que todas as justificativas e explicações que complementam os indicadores são feitas diretamente entre a Pinacoteca e a UPPM, mas é de extrema importância que as mesmas sejam divulgadas pelo site da Pinacoteca,

assim ampliando a transparência, o controle social e também aproximando pesquisadores e interessados da realidade da organização, podendo estimular sugestões de melhorias para a gestão da Pinacoteca.

O processo de aprimoramento de indicadores é algo bastante árduo mas essencial para que o modelo de gestão proposto tenha êxito. Uma ótima oportunidade de fazê-lo é o Encontro Anual das OSs de museus que conta com a participação de todos os museus geridos por organizações sociais de São Paulo e a OSESP, assim, essas organizações podem trocar informações e adquirir conhecimento entre os atores

Se conclui, portanto, que a Pinacoteca de São Paulo apresenta indicadores que estão de acordo com seu contexto histórico intrínseco a área cultural pública no Brasil: pouca tradição em mensuração de resultados de forma ampla (não apenas financeira), pouco recurso disponível para investir em gestão e atividades cujo valor da ação é difícil de ser quantificada. Por esses motivos seus indicadores se mostraram de baixa complexidade, geralmente focados na produção. Notou-se necessário, portanto, o desenvolvimento de outros índices para as atividades artísticas que considerassem mais os resultados esperados, e quando isso não for possível, a divulgação das justificativas plausíveis à sociedade. .

6.2 Repasse de Verba

O orçamento da Pinacoteca não tem fontes exclusivas do estado, porém depende deste para a realização de suas atividades. Todo o recurso financeiro que provém do estado é estabelecido pelo contrato de gestão pactuado anualmente no mês de setembro e o museu recebe o que foi estabelecido trimestralmente. Vale lembrar que caso a Pinacoteca não cumpra com suas

metas e sua justificativa não seja aceita pela secretaria ela sofre descontos de suas receitas, como podemos ver no quadro retirado do seu plano de trabalho:

Pontuação para avaliação das metas do contrato de gestão

- Atraso na entrega do relatório trimestral completo 15%
- Atraso nas informações solicitadas pela Secretaria 10%
- Não cumprimento das cláusulas do contrato 15%
- Entrega de inventário do acervo artístico 10%
- Incorporação de publicações 10%
- Operação das centrais de monitoramento CFTV 05%
- Memorial da Resistência - visitas educativas 10%
- Envio de dados de visitação e programação 10%
- Atingimento da meta anual de satisfação de público 05%
- Visitas monitoradas 10%

Os casos de repactuação, conforme foi investigado, são feitos em casos emergenciais ou quando a secretaria sinaliza a entrada de recursos não previstos anteriormente. A cada repactuação a Pinacoteca recebe recursos que não estavam constando no orçamento do exercício, e em contrapartida tem suas metas modificadas. A idéia é que com aumento das receitas, a organização consiga atingir metas mais audaciosas ou realize novas metas, assim a meta se torna um reflexo do termo repactuado.

A questão do recebimento de verbas, sejam elas diretamente pactuadas no contrato de gestão ou pela repactuação, é bastante controlada pela secretaria da cultura e por uma série de instituições responsáveis pelo monitoramento dessa relação,(como o TCU e o Ministério Público, por exemplo) inclusive, pela maior facilidade que existe neste tipo de controle. A gestão de recursos financeiros é mais habitual tanto para a Pinacoteca como para as entidades "fiscalizadoras". Assim, apesar de acontecer com freqüência, não foi encontrado na pesquisa problemas envolvendo esta variável.

6.3 Monitoramento

Para melhor compreender o acompanhamento que existe da Pinacoteca pode-se dividir o controle em três:

- Auto-controle: controle existente dentro da Pinacoteca para sua própria gerencia.
- Controle interno: tem como atores a Pinacoteca e a Secretaria de Cultura. Nessa divisão será considerado "interno", pois, como será visto adiante, não trata de uma relação em si de controle, mas sim de uma relação cooperativa de acompanhamento, visto o vínculo direto que existe entre as partes a partir do contrato de gestão.
- Controle externo: esse sim com caráter mais punitivo, é exercido por algumas instituições governamentais e pela sociedade civil.

Auto-controle

No cotidiano os gestores da Pinacoteca realizam o controle de suas atividades de acordo com a divisão de trabalho institucionalizada pelo organograma, e baseada pelos indicadores pactuados no contrato de gestão.

Ainda existem três conselhos internos da Pinacoteca que realizam o monitoramento da organização: o Conselho da Administração, que primordialmente aprova os procedimentos financeiros; o Conselho de Orientação Artística, composto por pesquisadores, artistas plásticos entre outros, responsáveis por aprovar doações, empréstimos e assuntos da "produção" da Pinacoteca, além do Conselho Fiscal que se reúne uma vez ao ano para aprovar todos os balanços e relatórios financeiros da organização. Esses conselhos não têm demandas constantes mas são essenciais para o

controle e para a inclusão da sociedade civil de forma ativa na política cultural, seguindo os princípios do Plano Diretor.

Controle interno

A Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo é responsável direta pelo monitoramento das Organizações Sociais de Cultura, todavia, devido à multiplicidade de objetos pactuados pelo órgão o monitoramento foi dividido em três Unidades Gestoras (UGs): Unidade de Preservação do Patrimônio Musicológico (UPPM), Unidade de Fomento e Difusão da Produção Cultural (UFDPC), Unidade de Formação Cultural (UFC). Sendo a primeira UG articulada para monitorar e acompanhar a Pinacoteca.

O monitoramento realizado pela UPPM atua em conjunto com uma Comissão de Avaliação, que contribuiu por meio dos relatórios desenvolvidos pelo técnico responsável.

Ainda como forma do controle interno a secretaria utiliza três instancias para monitorar as OSs, além das Unidades Gestoras citadas acima o Departamento de Finanças e Orçamento (DFO) e a Comissão de Avaliação (CA). Entretanto, devido à carência qualitativa e quantitativa de pessoal técnico, as três instâncias apresentam alguma deficiência de monitoramento. (FIORE, PORTA, DUARTE, 2011)

O que se percebeu do relacionamento de controle interno é que, por mais que haja conflitos e carências, a mudança na gestão melhorou o relacionamento entre as partes pois ambos passaram a ter mais clareza dos objetivos e dos limites de seu relacionamento. Dessa forma, indo a favor do conceito de relacionamento da contratualização de resultado como defendido por Franzese e Marino (2006):

“... a relação entre o órgão estatal superior e a organização social não deve ser exclusivamente de cobrança em relação ao cumprimento das metas. É fundamental resgatarmos do conceito de contratualização de resultados o caráter de escuta e aprendizado entre as partes, que não se reduza a uma mera prestação de contas.”

Tal característica é acentuada pela pouca quantidade de organizações qualificadas como OS, o que estabelece certa dependência entre a organização social e a secretaria responsável, assim gerando obrigatoriamente uma relação de negociação e aprendizado.

Controle externo

O controle externo, conforme definido pela Lei Complementar 846/98 o papel do controle externo das OS deve ser feito pela:

- Assembléia Legislativa (conjuntamente com o TCE)
- Ministério Público Estadual
- Sociedade Civil

Todavia, pela visão de Fiore, Porta e Duarte (2011), não há um acompanhamento por parte da Assembléia Legislativa. A Comissão de Avaliação de Organizações Sociais de Cultura, com membros da sociedade civil não tem seu papel institucional claro, e o Conselho Estadual da Cultura existe apenas no âmbito legal. Ou seja, apesar de existir controle das organizações sociais, o controle externo da forma que foi prevista em lei não funciona na prática.

Os gestores da secretaria de cultura - conforme foi registrado por Fiore, Porta e Duarte (2011) - compartilham da opinião dos gestores da Pinacoteca quanto ao caráter legalista nas auditorias do TCE, devido a falta de compreensão do modelo. Por mais que os recursos utilizados sejam de origem

pública, enquadrar as OS nas exigências do modelo tradicional/burocrático fere a flexibilidade e o dinamismo necessários do modelo.

Capacitação

Uma questão que se mostrou importante durante a análise bibliográfica é a capacidade técnica e institucional para lidar com as mudanças no modelo de gestão. Segundo Claudia Costin, no início do projeto Guri, primeira OS de cultura de São Paulo, se notou a necessidade de criar capacidade técnica/institucional para que o modelo de organizações sociais conseguisse gerar valor para o Governo do Estado. Essa necessidade deriva das mudanças intrínsecas ao modelo, que alteram a forma como as partes envolvidas se relacionam. Assim, é imprescindível que tanto a gestão da secretaria quanto a da organização social, assim como as instituições que lidem com esta (monitoramento), desenvolvam um processo de capacitação para viabilizar o modelo da forma prevista.

6.4 Transparência

A Associação Amigos da Pinacoteca - organização responsável por gerir a Pinacoteca - para manter sua qualificação de organização social precisa, segundo a LEI Nº 9.637, publicar anualmente relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão. Essas exigências, assim como outras explicitadas no tópico do quadro de variáveis, são, de fato, executadas. Ainda são publicadas as contas e o quadro de metas em dois jornais de grande publicação e, quando possível, no site da organização⁹.

O contrato de gestão é um instrumento fundamental para a transparência da organização social, pois é capaz de diminuir a assimetria de

⁹ Site: <http://www.pinacoteca.org.br/pinacoteca/#!prettyPhoto/0/>

informação existente entre político (e, por conseguinte, ao gestor da secretaria de cultura) e os gestores da OS. E quanto menor é a assimetria de informação dos agentes, menor será a lógica da desconfiança entre os atores e ambos passam a trabalhar juntos, pelos mesmos objetivos que constam no contrato de gestão. (FRANZESE, MARINO, 2006)

Essa melhora no relacionamento entre Organização Social e Estado após a mudança na gestão, de fato, foi percebida, como mostra o relato de Silvia Antibas, ex-coordenadora da UPPM ¹⁰: “uma vez transformada em OS, os museus intensificaram sua relação com o Estado. Houve uma aproximação maior, em bases mais profissionais”.

6.5 Flexibilidade

Os principais pontos de flexibilidade necessários para que o modelo das OS funcione são o processo de contratação de pessoas e de compras.

Todos os colaboradores da Pinacoteca, por ser esta uma pessoa jurídica privada, seguem como norma trabalhista a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Já a regulamentação de compras da organização exige o pedido de três orçamentos para que seja escolhido aquele de menor preço. Caso o critério de escolha seja outro é necessário anexar uma justificativa formal. A única exceção é feita em compras de pequenos valores que não precisam de três orçamentos e podem ser feitas instantaneamente.

Esses métodos de contratação e compras respeitam a legislação que formaliza a criação das OS e possibilitam a agilidade e dinamismo necessários para a gestão de uma instituição cultural. Cabe ressaltar, que como este modelo

¹⁰ A gestão cultural nos moldes de organizações sociais” Revista SP.gov.nº8, disponível em www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-01-contratualizacao.htm

exerce menos controle burocrático, é preciso que as instituições responsáveis pelo monitoramento, de fato, exerçam sua função com excelência.

7. As OS de cultura cumprem sua função?

Depois de analisar as variáveis escolhidas pelo caso da Pinacoteca de São Paulo compreendem-se alguns problemas e algumas oportunidades do modelo de publicização com a introdução das organizações sociais. Mas será que após anos de implementação o modelo está compatível com os objetivos pelos quais foi fundamentado no Plano Diretor?

Como foi visto na contextualização, os objetivos estabelecidos originalmente pelo Plano foram:

- “(1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais;
- (5) a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.”

Durante a análise dos resultados da gestão da Pinacoteca e na escolha das variáveis que embasaram esta, os objetivos da reforma do Estado sempre estiveram no panorama.

A questão do ajustamento fiscal implica nas OSs em uma diminuição do gasto público, principalmente nas conseqüências refletidas no custo do quadro de funcionários. Dessa forma, apesar do gasto com as OSs ter crescido nominalmente e em porcentagem no orçamento da Secretaria, foi possível perceber que este aumento implica na prática em um aumento do investimento em cultura e na ampliação de aparelhos geridos pelo modelo das organizações sociais e não em uma queda da eficiência. Até porque, a questão mais significativa para os gastos do Estado é a contratação de funcionários, e esta, por princípio, nas organizações sociais é praticada de acordo com as leis do

setor privado. Portanto, menos enrijecidas do que no setor público e gerando alívio que contribui para o ajuste fiscal tão necessário para o desenvolvimento do Estado brasileiro.

Apesar do crescente desenvolvimento e replicação das experiências bem sucedidas na gestão da área pública, devido a características inerentes ao Estado e a especificidades da gestão museológica, a administração por meio da organização social se mostrou mais favorável à competição interna e externa na área. Essa condição se apresenta devido a rapidez e flexibilidade do modelo que permitem uma constante atualização e inovação no que cabe a área técnica da cultura e conseqüências desta na gestão.

Quanto à reforma da previdência social, o modelo contribui exatamente da mesma forma pela qual é capaz de ajudar no ajustamento fiscal do Estado: pela flexibilização do regime jurídico no quadro de funcionários. Ou seja, a partir do momento em que se estabelece o contrato de gestão com a OS qualificada, a contratação dos funcionários passa a ser regida pela CLT, assim diminuindo o gasto com previdência já que estes funcionários não terão alguns benefícios específicos do direito público.

Ainda segundo a proposta do plano, a reforma do Estado também deveria contribuir para as políticas sociais, tanto na abrangência quanto na qualidade. Esses aspectos se encontram, de fato, presentes na OS de cultura devido a flexibilidade permitida na gestão. Como todos os processos não estão enrijecidos pelas regras do Estado, as políticas têm mais capacidade de se especializarem e ampliarem sua abrangência. E da mesma forma, que as políticas sociais são facilitadas, a implementação e a execução das políticas públicas em geral também o são. Os dois objetivos, portanto, conseguem ser mais facilmente atingidos por meio da transferência de funções públicas não exclusivas do Estado para organizações sociais.

Foi percebido, assim, que parte dos objetivos estabelecidos estão sendo realizados, principalmente em conseqüência da forma pela qual as organizações sociais foram instituídas na gestão brasileira. Suas regras permitiram na prática um aumento da flexibilidade tanto dos processos administrativos como da contratação de pessoas, por isso, independentemente da preocupação dos gestores com os objetivos da reforma do Estado, elas estão sendo cumpridas pois são inerentes ao próprio modelo.

8. Conclusão

Essa pesquisa desenvolvida propôs uma análise das organizações sociais de cultura, e para isso foi feito inicialmente um estudo sobre a reforma do Estado e a criação do modelo de OSs. Em segunda etapa, um caso foi selecionado, sendo a OS escolhida foi a Associação Pinacoteca Arte e Cultura, responsável por gerir a Pinacoteca do Estado de São Paulo.

A partir das informações desta organização, com base nas variáveis construídas a partir da literatura, compatíveis com os objetivos pontuados no Plano Diretor foi possível compreender na prática o modelo instituído e compará-lo com a teoria. Dessa forma, constatou-se que o modelo representou um avanço na gestão dos aparelhos e da gestão do Estado em todos os aspectos, todavia, os obstáculos inerentes no contexto ainda são muitos.

Essa realidade também foi notada em Fiore, Porta e Duarte (2011), no qual é descrito alguns pontos observados nas Unidades de Gestão da Secretaria de Cultura:

- Ausência de unicidade e padronização de estrutura e conceitos;
- Indicadores não efetivos ou que apenas formalizam ações genéricas;
- Sem orçamento financeiro específico.

Foi percebido nesta pesquisa com relação com a Pinacoteca, especificamente, a questão dos indicadores do contrato de gestão, que representam um ponto extremamente importante no modelo de publicização.

Após o término da pesquisa ficou claro que estes não estão totalmente adaptados à área cultural, devido a falta de tradição na mensuração por resultados existente na cultura e à dificuldade intrínseca ao tipo de atividade que é realizada. Apesar disso, é importante que as OSs tracem os objetivos de cada atividade, e conjuntamente com o apoio da Secretaria de Cultura e com a troca de conhecimento entre as organizações do setor, construam mais indicadores voltados para o resultado, tanto na produção, na gestão, como no social.

O monitoramento é o segundo ponto que apresentou mais obstáculos para o êxito completo na gestão da área cultural por OS. O maior deles é falta

de capacitação ou adaptação dos agentes responsáveis pelo monitoramento das organizações. Como foi desenvolvido no texto, em todos os tipos de monitoramento é necessário que os agentes compreendam todo o modelo e estejam aptos a cumprir seu papel neste. É uma questão de aprendizado, mas que se não for realizado propicia graves distorções no processo.

É importante ressaltar que as OSs não geram benefícios apenas na gestão. Como cita Pereira e Perez (2002), a forma de gestão permite o compartilhamento de responsabilidade entre o Estado e os vários segmentos da sociedade interessadas no desenvolvimento de atividades buscando a participação social nas políticas de governo.

Quanto ao repasse de verbas, não foi encontrado nenhum ponto problemático apesar de ter chamado atenção a questão da repactuação.

A quarta variável analisada foi a transparência, onde, assim como na variável anterior, não foi encontrado nenhum problema, visto que todos os documentos e relatórios são publicados conforme a lei. Todavia, foi encontrada uma oportunidade neste quesito. Seria muito interessante que a transparência fosse executada por também por meio dos sites, tanto da Secretaria quanto da OS, de forma a facilitar o acesso (já que o Diário Oficial Online não apresenta um layout amigável), e que os documentos sejam de fácil leitura para qualquer cidadão. Dessa forma, nota-se a importância da clareza e da facilidade no acesso do contrato de gestão para a transparência da publicização.

O último ponto aprofundado foi a flexibilidade da gestão das OSs. Na prática essa vem sendo feita de acordo com o que foi planejado no Plano Diretor, contribuindo para os cinco objetivos da reforma do Estado, principalmente devido a forma que foi estruturada o modelo que já absorveu os meios necessários para possibilitar bons resultados na gestão cultural.

Vale ressaltar ainda, a necessidade de integração dos objetivos da OS com os objetivos superiores da Secretaria de Cultura. Essa integração dos objetivos e metas com as diretrizes das políticas culturais se faz imprescindível pois "cabe ao órgão estatal trazer para o processo a visão do todo, que vai além dos objetivos de uma organização social isoladamente e é capaz de articular ações intersetoriais e entre diversas organizações sociais." (FRANZESE, MARINO, 2006). Essa vinculação, na prática ainda não ocorre plenamente no governo paulista, provavelmente, pelos mesmos motivos que

dificultam as unidades de gestão de trabalhar por resultado. Entretanto, sem uma construção coletiva concreta do futuro que se pretende alcançar com as políticas culturais e como essas serão atingidas, as atividades culturais não conseguirão atuar em sinergia e assim estarão perdendo uma grande oportunidade.

Com isso pretendeu-se contribuir para a gestão de cultura do Estado de São Paulo, que apesar de ser protagonista no setor brasileiro, ainda apresenta atrasos no que cabe à gestão.

9. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos; A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. Em Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. 2010

ABRUCIO, F L e SANO, H. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O Caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. São Paulo, 2008.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes, Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 18-21 Oct. 2005. Disponível em www.clad.org.ve

ALCOFORADO, Flávio. Flexibilidade organizacional e adaptação à cultura setorial: o caso das Organizações Sociais no Brasil, 2004. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995

BRASIL. Organizações Sociais. Cadernos MARE da Reforma do Estado, 2. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PERREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47. Brasília: ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. . Reforma do Estado para a Cidadania. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

CALABRE, B. Políticas Públicas e Indicadores Culturais : Algumas Questões. Paper apresentado ao V Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador: 2009.

COSTIN, Cláudia, Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005. Disponível em www.clad.org.ve

CRUZ, B.A. Museus e Organizações Sociais: uma Parceria Viável. In: GALVÃO, M.C.C.P. et al (Org). Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

FERRAZ I.R. Indicadores de Desempenho das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Administração (PUC/SP). São Paulo: 2008.

IORE, D.C.; PORTA, R.H; DUARTE, T.S.B. Organizações Sociais de Cultura em São Paulo – Desafios e Perspectivas. IV congresso CONSAD de Gestão Pública, 25-27 maio de 2011.

FRANZESE, Cibele; MARINO, Rodolfo Villela. Contratualização de Resultados: uma tipologia [ou classificação] com base em casos brasileiros. 2006.

LEVY, Evelyn. Organizações Sociais no Estado de São Paulo: estratégia de implementação e resultados. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración, España. 2004.

MANSUR, Nacime Salomão, Gestão das Organizações Sociais. Debates GV Saúde V1, 2006.

MENA, R.S. A Visão dos Gestores das Organizações Sociais da Cultura em Relação ao Processo de Contratualização . In: GALVÃO M.C.C.P. et all (Org). Gestão Pública Contemporânea: Contratualização de Resultados e Terceirização no Setor Público Paulista. São Paulo: Edições Fundap; Secretaria de Gestão Pública, 2009.

MINAS GERAIS. Indicadores Culturais: Limites e Possibilidade de Mensuração dos Resultados da Política Cultural. In: Textos para Discussão – nº10. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2010.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. In: Revista do Serviço Público. Ano 48 nº1. 1997.

PACHECO, Regina. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público.

PACHECO, Regina Silvia, Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 Nov. 2004. Disponível em www.clad.org.ve

PEREIRA, Edmundo e PEREZ, Maria Cristina, Aplicação do modelo de Organizações Sociais e contratos de gestão: resultados alcançados, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em www.clad.org.ve

PIGNATARO, Giacomo. Performance Indicators. In: TOWSE, Ruth (Ed.); ELGAR, Edward. A HandBook of Cultural Economics. Cheltenham, UK, 2003.

REZENDE, Flavio Cunha (2002). "As reformas e as transformações do Estado: o Brasil em perspectiva comparada". In ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. (orgs.) O Estado em uma era de reformas: os anos FHC. OCDE/OEA/Ministério do Planejamento. Brasília.

REZENDE, Flávio da Cunha. Porque falham as reformas administrativas?, Ed. FGV, 2004.

YOSHIMOTO, Mitsuhiro. The Evaluation of Cultural Institutions and Police – Toward a Framework for Creative Evaluation. NLI Research, 2005.

SANO, Hironobu. Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003.

SILVA, Gabriela. O Museu de Arte como Processo Contínuo. – Política, práticas e visibilidades. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV) São Paulo; 2009.

Site: www.cultura.sp.gov.br/portal/site/SEC/menuitem/fa8af4e86a6f34dbc6e76510ca60c1a0/?vgnnextoid=f651b23eb2a6b110VgnVCM100000ac061c0aR
CRD <Acessado em maio de 2010>

Site: www.pinacoteca.org.br <Acessado em janeiro de 2010>

“A gestão cultural nos moldes de organizações sociais” Revista SP.gov.nº8, disponível em www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-01-contratualizacao.htm <Acessado em novembro de 2010.>