

GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES CULTURAIS: A EXPERIÊNCIA DO MUSEU DO FUTEBOL

*CAMPOS, Hugo Berlingeri¹
LOUZADA, Roberto²*

Eixo Temático: Gestão de Políticas Públicas Culturais

RESUMO

A Lei Federal 9.637/98 e a Lei Complementar 846/98, promulgada pelo governo de São Paulo, dispõem sobre a celebração de contratos de gestão entre o Estado e Organizações Sociais (OS). No ano de 2008 é assinado o primeiro contrato entre a Secretária da Cultura do Estado de São Paulo e a Organização Social Instituto da Arte do Futebol Brasileiro (IFB), que assume a gestão do Museu do Futebol. Após 8 anos, entendeu-se que era o momento de realizar esta pesquisa, avaliando este modelo de gestão. Foi definido como objetivo descrever e analisar a experiência do museu citado. A análise dos dados, coletados em entrevista no museu, foi organizada em três temas: estrutura organizacional, análise financeira e metas qualitativas e quantitativas. Nas conclusões, busca-se responder se este modelo de gestão é o correto para a administração desta instituição, permitindo dividir os custos entre governo e sociedade civil, sem que o Estado precise deixar de definir as políticas voltadas para a cultura.

Palavras-Chave: Organização Social, Políticas Públicas, Cultura, Museu, Contrato de Gestão

1. INTRODUÇÃO

O Museu do Futebol é fruto de uma parceria, iniciada em 2005, entre a Fundação Roberto Marinho, Prefeitura da cidade de São Paulo e Governo do Estado de São Paulo. A Fundação ficou responsável pela concepção e montagem do museu; a Prefeitura Municipal cedeu o local para a instalação, localizada na entrada do Estádio do Pacaembu; e a Secretaria da Cultura do Estado ficou encarregada da manutenção do museu. Ocorre que por ocasião da inauguração do Museu no ano de 2008, a Secretaria da Cultura abriu uma licitação para atribuir a administração deste equipamento Cultural para uma Organização Social (OS). Esta licitação foi vencida pelo IFB – Instituto do Futebol Brasileiro, atualmente denominada ID Brasil Cultura, Educação e Esporte. Trata-se de uma estratégia de gestão adotada pelo governo do Estado de Paulo, naquele ano, para a gestão de todos os equipamentos culturais vinculados à Secretaria da Cultura do Estado.

¹ Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. hugo.berlingeri@hotmail.com

² Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Doutor em Educação Escolar. louzada@fcav.unesp.br

A relação entre Estado e OS se dá por intermédio do Contrato de Gestão, que regra a parceria e as ações estabelecidas. Essa modalidade de contrato, assinado em comum acordo, apresenta os direitos e obrigações das partes. Basicamente, compete ao Estado o financiamento das atividades e a concessão de equipamentos públicos. Às Organizações Sociais cabe executar as atividades e prestar os serviços públicos. Dessa forma, o Estado, em troca de maior liberdade para os prestadores de serviço, exige resultados e determina penalidades no caso de descumprimento das metas qualitativas e quantitativas fixadas no Contrato de Gestão (FIORI; PORTA; DUARTE, 2011, p.2).

Assim, em setembro de 2008, o Museu é inaugurado através da realização do primeiro contrato de gestão, de nº 28/2008, firmado entre a OS - Instituto do Futebol Brasileiro (IFB) e a Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo. Este contrato teve duração até agosto de 2011. O contrato de gestão nº 05/2011 foi o segundo entre o Governo do Estado e a OS IFB. Durante a realização deste contrato a OS muda seu nome para ID Brasil Cultura, Educação e Esporte, a fim de ampliar seu leque estatutário e regimental, visando participar da licitação para assumir a gestão do Museu da Língua Portuguesa, o que de fato ocorre a partir de 2012.

Estabeleceu-se como objetivo para esta pesquisa descrever o modelo de organização adotado para gerir o museu. Para atender este objetivo, foi realizada uma pesquisa para coletar informações sobre a estrutura organizacional, o que permitirá entender o modo como a OS é administrada e a forma como o trabalho está dividido, de modo a verificar se os departamentos criados permitem que ela atinja os objetivos estabelecidos nos contratos de gestão e os pressupostos assumidos com a Reforma do Estado proposta nos anos de 1990. Além disto, foram coletadas informações sobre o desempenho financeiro do Museu do Futebol, o que permitirá verificar se o compartilhamento da gestão com a sociedade civil abrange os aspectos financeiros.

Este artigo foi organizado nas seguintes partes: inicialmente são apresentados os elementos que permitem caracterizar as Organizações Sociais, tanto do ponto de vista jurídico, como dos princípios de gestão. Na segunda parte são apresentadas as informações coletadas sobre a ID Brasil, que permite caracterizá-la como uma OS. Apresentam-se, também, as informações sobre a sua estrutura organizacional e os dados relativos ao desempenho econômico e financeiro referentes aos dois contratos de gestão para a gestão do Museu do Futebol. Por último, são apresentadas as conclusões que argumentam a respeito da eficiência do modelo de gestão para atividades não exclusivas do Estado.

2 DESENVOLVIMENTO

Nos anos 1990, no Brasil, o Estado se propõe a discutir uma reforma para alterar o modo como é administrado, ou seja, seu perfil deixa de ser social-burocrático, passando para social-liberal. O primeiro pretendia assegurar os direitos sociais e o desenvolvimento econômico através de um sistema formal e impessoal, por meio de servidores públicos. Porém, o corporativismo acabou dominando algumas áreas e o sistema tornou-se menos eficiente graças à burocracia. O segundo, por sua vez, apareceu como subsidiário de serviços efetuados por organizações públicas não estatais, modificando seu papel de executor direto do desenvolvimento social e econômico para formulador, promotor e regulador, tornando o sistema mais democrático, uma vez que suas atividades estão diretamente sob controle social. (RODRIGUES, KOZONI, ARRUDA, 2012, p.351).

A Reforma do Estado brasileiro tem em agosto de 1995 seu marco inicial, quando tramitou pelo Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº173 e o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado. Luis Carlos Bresser Pereira (1996), então Ministro da Administração e Reforma, propôs o Estado como um organismo, cuja governança precisa ser dilatada para que possa agir mais efetivamente e eficientemente em prol da sociedade. Buscou-se, assim, tornar a administração pública mais prática, em médio prazo, conforme apresentado na figura 1:

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência e Cúpula dos Ministérios.	●			●	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica.	●				●
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centro de Pesquisas, Museus.	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado (1995).

Figura 1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração.

É neste instante que surge a figura das Organizações Sociais para os setores de serviços não exclusivos do Estado. Esse modelo de organização emerge como uma maneira de fornecer serviços públicos dentro de uma proposta mundial de flexibilizar a administração pública, ampliando a transparência na prestação de contas e, assim, atacar dois males da burocracia: excesso de procedimentos e baixa responsabilidade. O cerne da OS passa a ser a obtenção de resultados, conquistados através de uma administração direcionada ao cumprimento de metas e avaliados através de indicadores técnicos e políticos (RODRIGUES, KOZONI, ARRUDA, 2012, p.351).

As ações entre o Estado e as OS são reguladas por meio do contrato de gestão, um documento jurídico onde constam deveres e obrigações de ambas as partes (NETTO, BITTENCOURT, MALAFAIA, 2012, p.5).

A Lei das Organizações Sociais foi aprovada no estado de São Paulo no ano de 1998, com ações voltadas para as áreas de saúde e cultura, cujo objetivo era adequar os gastos do governo às normas da recém-criada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, a implantação das OS, em São Paulo, começam efetivamente a partir de 2004, seis anos após a criação da Lei Complementar nº846 (NETTO, BITTENCOURT, MALAFAIA, 2012, p.4). A partir de junho/2005, a Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo e a Fundação assinam o primeiro contrato de gestão entre o Estado e uma OS.

Segundo divulgado em seu site oficial, a “ID Brasil Cultura, Educação e Esporte” é definida como uma Organização Social de Cultura que administra do Museu do Futebol desde sua inauguração, em setembro de 2008. Foi concebida por uma associação de pessoas da sociedade civil, com a finalidade de participar do processo licitatório que concederia a gestão de equipamentos culturais ligados à Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo. Desde a sua fundação, a OS já venceu as três licitações e se manterá como gestora do Museu até 2020.

De acordo com os dados coletados em entrevista, o Museu do Futebol é fruto de uma parceria entre a Prefeitura de São Paulo, que concede o uso do espaço físico do Museu no Estádio Municipal “Paulo Machado de Carvalho”, mais conhecido Pacaembu; a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, responsável pela gestão; e a Fundação Roberto Marinho, ficou responsável concepção e instalação do Museu.

A partir de 2005, através de captação de recursos via Lei Rouanet, a Fundação Roberto Marinho deu início a adaptação do Estádio para instalação do Museu do Futebol, que ocupa cerca de sete mil metros quadrados da área localizada na entrada do Estádio do Pacaembu. Depois de pronto, o Museu foi entregue ao Governo do Estado de São Paulo. Em 2008, ocorreu a primeira licitação, vencida pela IFB, atual ID Brasil, que assumiu a gestão do

Museu do Futebol no mês de setembro do mesmo ano, quando ocorreu a abertura do Museu para visitação do Público.

Os contratos de gestão, disponíveis no site da ID Brasil, obrigam-na a realizar diversas ações, onde se destacam o cumprimento de metas, o equilíbrio financeiro da organização, a apresentação de relatórios e a manutenção de bens móveis e imóveis. O primeiro contrato, firmado em setembro de 2008, teve duração de três anos. O segundo, assinado em 2011, perdurou até 30 de maio de 2016. O terceiro contrato foi realizado com prazo até 2020.

A respeito da estrutura organizacional da OS, a Assembleia Geral, é o órgão decisório máximo, contando com 30 associados, fundadores da ID Brasil, que se reúnem ordinariamente uma vez ao ano, a fim de averiguar as ações, relatórios e balanços do exercício anterior. Para compor o Conselho de Administração, esses associados indicam 5 conselheiros, que por sua vez, indicaram mais 5 pessoas, formando um grupo de 10 integrantes.

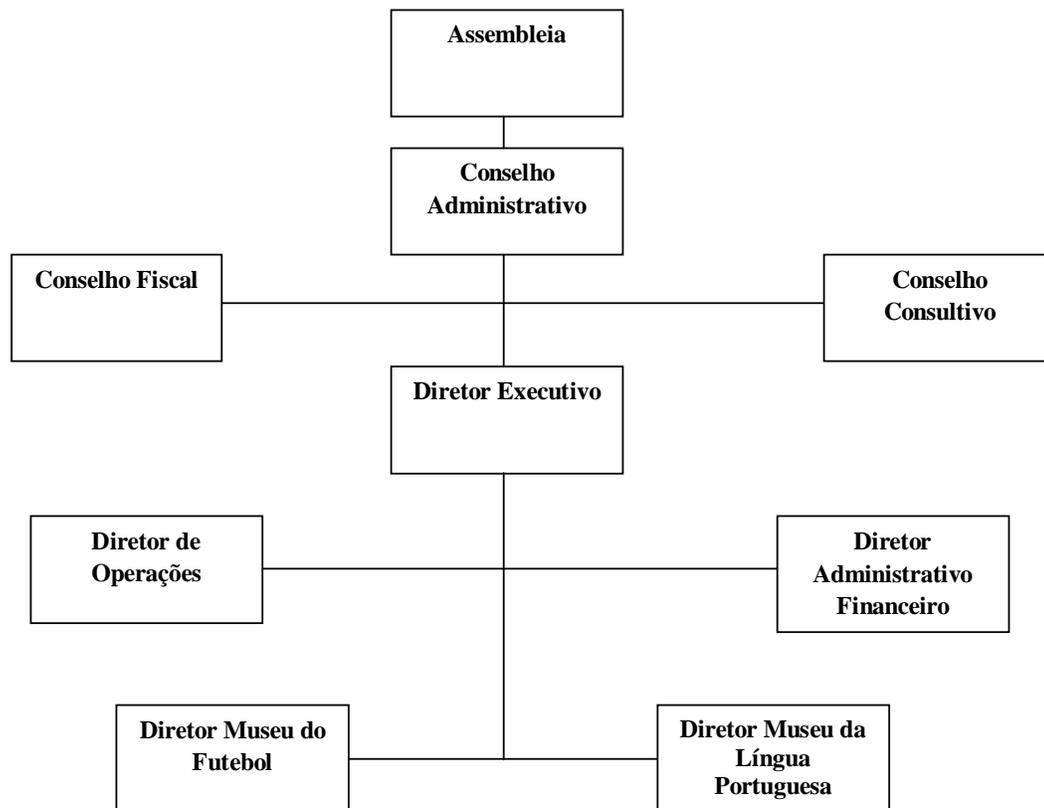
O Conselho de Administração tem mandato de quatro anos, conforme o estatuto da OS, mas ocorre um revezamento a cada dois anos. Primeiro troca-se metade dos conselheiros e após dois anos, a outra metade é substituída. Compete a este Conselho traçar as diretrizes da OS e fiscalizar as ações nos equipamentos culturais, a fim de manter a consonância com as políticas do Governo no Estado. O Conselho de Administração se reúne, obrigatoriamente, em quatro sessões ordinárias, podendo ocorrer reuniões extraordinárias.

O Conselho Fiscal, instituído em 2014, é responsável por avaliar e aprovar as contas do exercício anterior. Já o Conselho Consultivo surgiu em maio de 2016 e é formado por ex-conselheiros e pessoas dispostas a auxiliar na gestão da OS.

Diretamente ligado ao Conselho Administrativo, o Diretor Executivo da OS é responsável por coordenar o Diretor do Museu do Futebol, o Diretor do Museu da Língua Portuguesa (que também é gerido pela ID Brasil), o Diretor Administrativo Financeiro e o Diretor de Operações e Infraestrutura.

Os diretores dos Museus são responsáveis pelos equipamentos culturais, especificamente. O Diretor Administrativo Financeiro gerencia uma equipe de 12 pessoas, incluindo a bilheteria do museu. Já o Diretor de Operações e Infraestrutura é responsável por uma equipe de cerca de 60 pessoas e administra a recepção dos grupos escolares, a programação cultural, a tecnologia e manutenção da exposição de longa duração.

Abaixo do Diretor do Museu do Futebol, encontram-se duas áreas funcionais: operações e administrativa financeira, e os diretores dos dois museus administrados pela OS (Futebol e Língua Portuguesa).



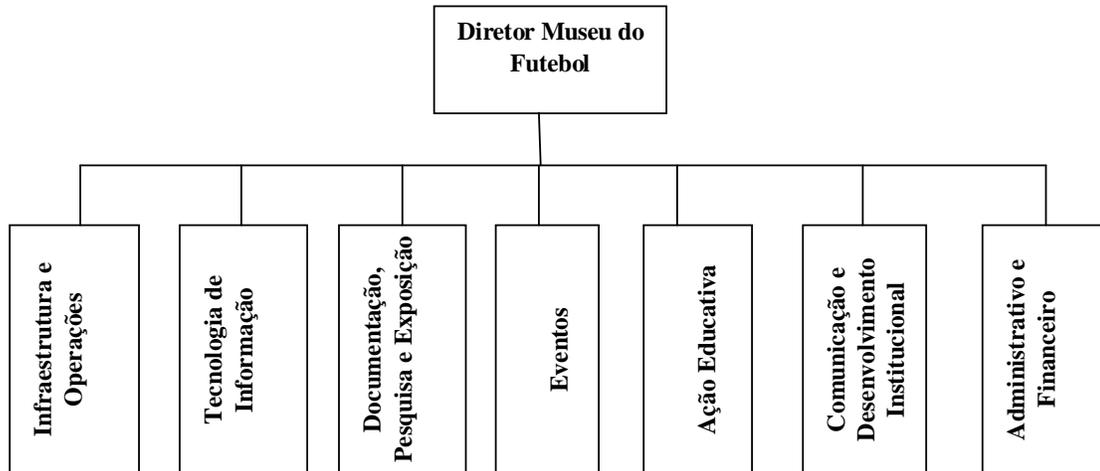
Fonte: dados da pesquisa (2016).

Figura 2: Organograma – Organização Social

Esta estrutura organizacional é classificada como Divisional (HAMPTON, 1992, p.242), já que possui a seguinte lógica de funcionamento: as áreas funcionais estabelecem as normas que devem ser seguidas pelas equipes específicas de cada um dos museus, que estão formalmente subordinadas à diretoria de cada um dos equipamentos. É o que se chama de duplo comando: do ponto de vista técnico recebem orientação das diretorias da OS e do ponto de vista administrativo estão subordinadas às diretorias de cada um dos museus. A estrutura organizacional do Museu do Futebol está representada na figura 3.

O que chama a atenção na configuração organizacional desta OS é a ausência de um Departamento de Marketing. Trata-se de uma área essencial para que se possa buscar novas parcerias e apoios da iniciativa privada, pois de acordo com Reis (2003, p.154), o Marketing Cultural é uma estratégia de comunicação, que permite as organizações que não têm a cultura como atividade fim, fazer uso desta ferramenta como meio de passar uma mensagem a um determinado público e, com isto, obter retorno financeiro ou mercadológico. Dessa forma, ambas as partes tendem a obter resultados positivos, tanto a empresa patrocinadora, quanto a

instituição patrocinada. No Museu do Futebol, essa figura acabou sendo contemplada na estruturação da OS.



Fonte: dados da pesquisa (2016)

Figura 3: Organograma Estrutura Administrativa do Museu do Futebol

A não inclusão desta área funcional na estrutura organizacional desta OS sugere que esta organização se planejou de modo a privilegiar apenas para atender realizar as atividades operacionais dos museus que gerencia e dando pouca importância para a lógica que orientou a Reforma do Estado dos anos 1990, ou seja, partilhar com a sociedade civil a gestão de equipamentos públicos. Isto quer dizer que a crise econômica pela qual passava o Estado, que motivou a sua Reforma, teve como um dos pressupostos a transferir parte do custeio de algumas atividades que ao longo do tempo foram incorporadas pelo Estado.

É evidente que o Museu do Futebol possui um grande potencial para atrair eventuais parceiros com interesse mercadológico e ou financeiro com a temática do museu, pois como explica Caldas (1988, p.1), o futebol é um “dos três produtos mais importantes da nossa cultura popular”. No entanto, a OS deveria ter se planejado para ter profissionais capacitados para precificar o valor de uma parceria com organizações privadas. A área de Marketing, especificamente, a de Marketing Cultural é fundamental para realizar esta atividade. O Marketing Cultural é uma ferramenta utilizada, como explica Walias (2016, p.1) nos museus franceses e americanos, mas pouco utilizadas em museus de outros países.

Com relação aos dados financeiros, de acordo com o contrato de gestão, a ID Brasil recebeu do Governo Estadual repasses anuais de verbas para sua manutenção. O primeiro contrato, nº28/2008, com duração de três anos, previa um repasse em torno de R\$16.00.000,00. O segundo contrato, nº05/2011, com seis anos de duração, previa um repasse

total de cerca de R\$42.000.000,00, totalizando um repasse total de R\$58.000.000,00. A tabela 1 mostra a distribuição dos valores efetivamente repassados pela Secretaria da Cultura anualmente, de 2008 à 2015.

Ano	Valor Repassado pelo Contrato de Gestão
2015	9.069.659
2014	9.993.713
2013	8.546.470
2012	8.166.576
2011	8.167.180
2010	5.800.000
2009	4.500.000
2008	2.500.000
Total	56.743.598

Fonte: Dados da Pesquisa (2016).

Tabela 1 – Repasse Anual dos Valores Fixados nos Contratos de Gestão

Os valores de repasse são definidos por todo o período de vigência do contrato de gestão, podendo ocorrer negociações anuais desses valores. No final do ano de 2014, houve um contingenciamento de 20% no valor repassado, seguido de outro corte de mais 20% em 2015, o que ocasionou demissões e mudanças na programação do museu. Todavia, o novo contrato, que entrará em vigência em julho/2016, será reajustado de acordo com o IPCA, índice oficial de inflação do país.

Além das transferências repassadas pelo Governo do Estado para a execução do contrato de gestão, o museu obtém recursos através de receitas próprias, como por exemplo, bilheterias, locação de espaços físicos, doações, patrocínios, leis de incentivo, além de rendimentos de aplicações de ativos financeiros.

Receitas Próprias (em R\$)	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Bilheteria	547.000	731.000	696.000	858.000	877.000	1.057.000	1.160.995	307.887
Cessão de Espaço	734.000	689.000	644.000	611.000	567.000	534.000	570.968	103.600
Eventos	294.000	311.000	364.000	514.000	393.000	400.000	529.009	47.100
Patrocínio	-	-	-	-	225.000	213.000	201.688	-
Financeiras	451.000	419.000	220.000	192.000	188.000	108.000	-	-
Doações	50.000	132.000	39.000	99.000	-	84.000	-	-
Outras	68.000	40.000	29.000	49.000	10.000	3.000	-	-
Trabalho voluntário	129.000	-	-	-	-	-	-	-
Total	2.273.000	2.322.000	1.992.000	2.323.000	2.260.000	2.399.000	2.462.460	458.587

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Tabela 2: Captação de receitas próprias do Museu do Futebol

No demonstrativo financeiro de 2008-2015, houve a captação de R\$16.490.047,00 em receitas próprias, conforme mostra a Tabela 2. Em uma análise das receitas totais, do ponto de vista das receitas próprias, percebe-se que estas representam 29% do valor contrato de gestão de gestão, ou seja, das despesas totais do museu 29% são cobertas pelas receitas próprias, o que mostra que mesmo sem a existência formal de uma área de Marketing na estrutura organizacional o Museu do Futebol desenvolve uma ação que permite o estabelecimento parcerias com organizações privadas, no entanto, como explicado anteriormente, estas receitas são pequenas em relação ao potencial que a área de atuação do museu apresenta.

Além dessas receitas, neste mesmo período houve captações de recursos do Governo Federal, através de leis de incentivo, como Lei Rouanet e Pronac de R\$5.300.000,00. O que aumenta o percentual do custeio com receitas próprias para 38,4%.

As metas a serem atingidas pela OS são definidas pelo contrato de gestão, sendo separadas anualmente e avaliadas no ano subsequente e são divididas em programas: Programa de Edificações: Conservação, Manutenção e Segurança; Programa de Acervo: Conservação, Documentação e Pesquisa; Programa de Exposições e Programação Cultural; Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais; Programa de Ações de Apoio ao SISEM-SP; Programa de Comunicação; e Programa de Gestão Operacional e Administrativa.

Os objetivos, definidos no Plano de Trabalho, vão desde realizar a manutenção e conservação da edificação até a realização de campanhas para diversificação de público. Sua mensuração acontece através de relatórios e avaliações realizadas por empresas contratadas.

Os resultados dessas avaliações são publicados nos Relatórios Anuais, disponíveis no site da ID Brasil. Até 2014, data do último relatório disponível, as metas estabelecidas pelo contrato de gestão haviam sido cumpridas (algumas até superadas), como por exemplo, a formação de novos acervos, recebimento de visitantes e o fortalecimento das redes sociais do Museu do Futebol, ponto importante de divulgação.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os dados da pesquisa, pode-se concluir que o modelo de gestão por meio de Organizações Sociais, no caso do Museu do Futebol, tem se mostrado adequado para atividades de cultura. Contudo, tem-se algumas observações no que diz respeito às ações de marketing, que poderia ampliar a captação de recursos via patrocínios e a parcerias com empresas do setor esportivo. Mas apesar disso, o museu consegue custear com receitas próprias e recursos captados por meio de meio da legislação de incentivo às atividades culturais aproximadamente 40% das despesas para necessárias para a sua manutenção, ou

seja, há uma divisão dos custos da realização das políticas públicas entre o governo e a sociedade civil, sem que o primeiro tenha que abdicar da definição das metas e objetivos inerentes àquela área da cultura. Além disso, ocorre uma maior flexibilidade na gestão, no que diz respeito à contratação de profissionais capacitados e na compra de equipamentos, sem que seja necessário um processo licitatório. A transparência da administração e do cumprimento das obrigações definidas no contrato de gestão também são pontos positivos deste modelo, uma vez que há a prestação de contas para a Secretaria da Cultura, órgão do Estado responsável pelo contrato de gestão, para o Ministério Público e para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Dessa forma, o Museu do Futebol mostra-se um caso de Organização Social de Cultura que, com oito anos de execução de contratos, tem obtido bons resultados e vem aprimorando a sua estratégia de gestão.

4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, ano 47, Volume 120, nº 1, pp.1 – 34, Brasília, DF, janeiro-abril 1996.

CALDAS, W. **O pontapé Inicial: Contribuição à Memória do Futebol Brasileiro**. Tese de Livre-Docente. 412 pp. USP, São Paulo, 1988.

FIORI, D. C.; PORTA, R. H. e DUARTE, T. S. B. **Organizações sociais de cultura em São Paulo: desafios e perspectivas**. In: Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, pp. 1 -26. 2011.

HAMPTON, D. R. **Administração Contemporânea: teoria, prática e casos**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1992.

ID BRASIL Cultura, Educação e Esporte. Disponível em: < www.idbrasil.org.br >. Acesso em: 06/2016.

NETTO, J. V. R., BITTENCOURT, L. N., MALAFAIA, P. **Políticas Culturais por meio de Organizações Sociais em São Paulo: expandindo a qualidade da democracia?** In: Seminário Internacional de Políticas Culturais, Rio de Janeiro, pp.1 – 16. 2012.

REIS, A.C.F. **Marketing cultural e financiamento da cultura: teoria e prática em um estudo internacional comparado**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

RIVERA, L. W. **La aplicación del Marketing Cultural en España como herramienta de gerencia museística**. Tese de Doctorado, Universidad de Cantabria, 2016.

RODRIGUES, A. L. KOZONOI, N. ARRUDA, F. A. M. **Organizações Sociais: um estudo de caso sobre possibilidades e limitações da geração de inovação social pela OSESP.** In: Revista GESTÃO.Org – Vol. 10, Nº02, pp.344 – 368, maio/ago. 2012.