

***Análise comparativa da eficiência e eficácia de gestão entre organizações do terceiro setor e organizações governamentais: um estudo de casos múltiplos nos serviços de educação infantil***

Autoria: Sílvia Troncon Rosa, André Lucirton Costa

## **Resumo**

A crise do Estado como provedor dos serviços sociais marcou as últimas décadas no Brasil e acabou por incentivar a inovação social na resolução dos problemas coletivos e a própria reforma do Estado. Neste contexto, se desenvolve uma forma nem privada nem pública de administrar e executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não estatais, ou o Terceiro Setor.

Esta pesquisa busca discutir o processo de reformulação da gestão dos serviços públicos. O objetivo central deste trabalho é realizar um estudo comparativo dos serviços prestados e dos resultados entre organizações do terceiro setor e organizações do Estado na prestação de serviços sociais, neste caso, o serviço de educação infantil na cidade de Ribeirão Preto. Foram analisadas sete organizações, divididas em três organizações do terceiro setor e por quatro instituições públicas mantidas pela Prefeitura do Município de Ribeirão Preto. Buscou-se analisar o desempenho com relação a quatro quesitos: serviços prestados, receitas, custos e outros indicadores de desempenho especificados. O estudo permitiu compreender melhor a transformação pela qual os serviços típicos do Estado vêm sofrendo, e analisar a qualidade e as características administrativas de sua execução por um ou outro setor.

## **1. Introdução**

A crise do Estado como provedor dos serviços sociais marcou as últimas três décadas no Brasil e, acentuada pelo processo de globalização, acabou por incentivar a inovação social na resolução dos problemas coletivos e a própria reforma do Estado. Neste contexto, aumenta também a exigência por novas modalidades de administração pública, e com isso se desenvolve uma forma nem privada nem pública de administrar e executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não estatais, ou o Terceiro Setor.

São organizações públicas porque são voltadas ao interesse geral e não visam lucro, são não-estatais porque não fazem parte do estado e nem estão sujeitas ao controle próprio do Estado, e é chamado de terceiro setor na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal.

Este trabalho se propõe a estudar a maneira como quatro organizações públicas e três organizações do terceiro setor da cidade de Ribeirão Preto (SP) são administradas, com o objetivo central de analisar e comparar o desempenho na prestação de serviços sociais de educação infantil, tendo como parâmetros a quantidade e diversidade dos serviços, a análise dos custos e de indicadores de desempenho especificados.

A pesquisa foi realizada através de contatos feitos diretamente com as organizações do terceiro setor e através da Secretaria Municipal da Educação de Ribeirão Preto, no caso das organizações públicas. Este trabalho buscou, através de estudos de múltiplos casos, analisar modelos de organizações para prestação de serviços públicos de educação.

## **2. O Terceiro Setor e sua atuação no Brasil**

Segundo Fischer e Falconer (1998), no Brasil, o Terceiro Setor começa a se constituir como um conjunto organizacional diferenciado no meio do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuam em diversos tipos de trabalho, desde a mobilização civil para assegurar direitos e/ou para canalizar reivindicações até atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas dos vários segmentos carentes da população.

Este pode ser definido como o conjunto das atividades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos, composto por instituições civis de qualquer origem – religiosa, comunitária, de trabalhadores, institutos e fundações empresariais e organizações não-governamentais e outras - diferenciando-se da lógica estrita de governo (público com fins públicos) e de mercado (privado com fins privados) (Hudson, 1999).

Dessa forma, sob o impacto de um Estado que vem sendo questionado pela eficiência e eficácia das suas ações sociais e de uma sociedade com necessidades cada vez maiores, cresce a consciência nas pessoas de que é necessário posicionar-se proativamente no espaço público. Segundo Cardoso (1997), o Terceiro Setor é um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. A consciência de que o Estado não é provedor único de bens e serviços destinados a um interesse coletivo decreta o fim do paternalismo, cultura em que compelia à sociedade a mera reivindicadora ao setor público, sem que ela adotasse uma postura pró-ativa. O Terceiro setor vem atuar como uma extensão da ação do Estado tradicional, e amplia o espaço do próprio Estado, cobrindo lacunas de participação social. Combina a eficiência de mercado com o interesse público e complementa o papel do Estado como agente equalizador da igualdade social. (Camargo et al, 2001). O principal aspecto dessa relação entre instituições sem fins lucrativos e o Estado sempre foi o da rivalidade e pouco de cooperação, no entanto, isso vem mudando nos últimos anos e hoje, em vários países, o Estado já pode ser visto como um parceiro e possível financiador.

O Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas por iniciativa de grupos de cidadãos dispostos a engajarem-se na busca da defesa de uma causa de interesse social. Seu principal mérito é agregar modelos organizacionais eficientes aos seus objetivos voltados à filantropia (Camargo, Suzuki, Sakima e Ghobril, 2001).

Essas organizações configuram uma proposta de gestão adequada às características de tamanho e diversidade do Brasil. O nascimento do Terceiro Setor é avaliado por muitos com otimismo, pois são essas organizações sem fins lucrativos a via eficaz para assegurar a participação social, eliminar a ineficiência da burocracia estatal e assegurar a eficácia dos serviços públicos. A participação dessas organizações nos serviços sociais já é muito expressiva. Segundo Fernandes (1996), 40% delas se ocupa com educação e formação, 30% com desenvolvimento e promoção social, mais de 20% com saúde e 15% com pesquisa.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, revelam que o Brasil registra hoje mais de 250 mil organizações não-governamentais, que movimentam anualmente cerca de R\$ 12 bilhões e empregam 1,2 milhão de pessoas. Essa participação do Terceiro Setor na economia representa 1,5% no PIB nacional.

### 3. Método da Pesquisa

O método utilizado para alcançar os objetivos propostos foi o estudo de casos múltiplos, através da avaliação de sete creches infantis, sendo três delas organizações do terceiro setor e as outras quatro organizações públicas municipais. Para a pesquisa de campo foram utilizadas duas técnicas para coleta das informações: a análise de documentos e a entrevista semi-estruturada, realizada a partir de um roteiro básico, sempre com a Diretoria da escola e funcionários escolhidos ao acaso, que serviu para orientar os questionamentos sob quatro pilares: (1) Serviços Prestados; (2) Receitas; (3) Despesas e (4) Estrutura organizacional. A análise de documentos foi feita através dos Demonstrativos Financeiros e documentos de prestação de contas do ano de 2001, além de outros documentos que demonstraram a estrutura de gestão das organizações. Estes documentos foram utilizados para compreender os custos das instituições e viabilizar o cálculo dos indicadores de desempenho especificados.

Os dados das escolas do Terceiro Setor foram obtidos a partir do Balanço Patrimonial publicado e os dados das escolas públicas foram obtidos a partir da Secretaria da Fazenda do Município de Ribeirão Preto. Vale ressaltar que houve grande dificuldade para a realização da pesquisa com as organizações municipais, principalmente pelos dados estarem centralizados na Secretaria Municipal da Educação de Ribeirão Preto e as informações agregadas para a totalidade da rede de ensino. Assim que, desde o contato com a Secretaria para obter autorização para contato com as escolas até o trâmite para conseguir chegar até a informação sobre o local de processamento dos dados referentes às despesas da rede pública foram bastante lentos e com resultado pouco preciso.

Além da dificuldade de dados precisos e desagregados, a autorização para realização da pesquisa nas escolas da Prefeitura foi lenta e burocrática. As respostas foram demoradas e vias alternativas foram buscadas através da câmara de vereadores da cidade. Estas dificuldades não ocorreram nas ONGs e resultaram em alguns meses de espera e retardo no trabalho. As dificuldades de informações foram críticas na segunda fase da pesquisa, de obtenção de documentos de prestação de contas. Nem a Secretaria da Educação, nem mesmo as escolas da rede pública possuem acesso aos dados. Eles são controlados e divulgados pela Secretaria Municipal da Fazenda, órgão através do qual pôde-se obter os documentos necessários para concluir a pesquisa, que se deu início em Fevereiro de 2002, e conclui-se em Fevereiro de 2003. Estes dados, ressalte-se, foram colhidos agregados e os resultados apresentados como uma média da rede, uma vez que não foi possível obter dados de cada instituição pertencente à rede municipal de ensino.

A escolha das escolas do Terceiro Setor deu-se pelo reconhecimento destas instituições no município de Ribeirão Preto. As escolas públicas foram indicadas pela Secretaria Municipal da Educação do Município de Ribeirão Preto. As creches do Terceiro setor objeto deste estudo foram: Casas de Betânia; Creche Modelo da Vila Virgínia; Casa da Criança Santo Antônio. As escolas públicas pesquisadas foram: EMEI Santa Terezinha; Creche Anna Ignez Gouveia; Creche Alaor Galvão e EMEI Maria Goreti.

## **4. Resultados atingidos**

### ***4.1. Organizações Não Governamentais***

#### ***4.1.1. Creche Modelo da Vila Virgínia***

A primeira escola analisada foi a Escola de Educação Infantil e Creche Modelo da Vila Virgínia, uma organização sem fins de lucro, mantida pela Liga das Senhoras Católicas de Ribeirão Preto, cujo foco de atuação está orientado para a educação e desenvolvimento de crianças carentes de 6 meses a 11 anos, atendendo normalmente cerca de 500 crianças carentes, das classes D e E, principalmente.

Os serviços prestados pela instituição vão além de atividades educacionais regulares. O ensino básico é oferecido às crianças de 0 a 6 anos e para os alunos de 1ª a 4ª série as aulas são apenas de reforço, pois as crianças freqüentam durante um período do dia a creche e no outro período vão à escola pública. A escola conta também com uma pedagoga, uma psicóloga e uma assistente social que acompanham o desenvolvimento dos alunos e prestam serviços de assistência social às crianças e à suas famílias. Ainda, oferece serviços médicos de pediatria e serviços odontológicos gratuitos para todas as crianças. Oferece também cursos de informática e Espanhol. Como apoio a estas atividades, são oferecidas atividades culturais e esportivas como aulas de Ballet, Capoeira, Educação Física, Escolinha de Artes e Escolinha de Música. Tudo isso visa, segundo a diretora Sra. Julieta Taranto, atender às habilidades específicas de cada criança, pois elas devem ter capacidade para desenvolverem aquilo que elas sabem fazer de melhor.

Paralelamente aos serviços oferecidos para as crianças, a organização realiza o atendimento às mães antes mesmo do nascimento da criança através de orientação psicológica e de médicos voluntários que fazem o exame pré-natal para as grávidas carentes da comunidade. Além disso, a Creche oferece curso profissionalizante de corte e costura para essas futuras mães, que durante o período de gestação confeccionam o enxoval dos bebês e muitas vezes vendem também a produção, gerando para essas mães, uma fonte de renda.

Para a realização de todas estas atividades a escola conta com 59 funcionários contratados e outros 63 voluntários. Na análise dos dados obtidos na DRE, observa-se que as receitas provêm basicamente do governo Federal (17% das receitas totais) e Estadual (12%), das contribuições mensais dos sócios mantenedores (30%), e da realização de eventos, doações de pessoas físicas e de instituições financiadoras internacionais, que são muito variáveis de um ano para outro. Além destas receitas financeiras, contam com parcerias com empresas privadas e instituições financiadoras, como é o caso da Fundação ABRINQ, da UNIMED e da UNAERP (Universidade de Ribeirão Preto).

Quanto às despesas observa-se que invariavelmente elas são maiores que as receitas. Em relação à classificação das despesas as principais contas observadas são com pessoal (70% das despesas totais) e Despesas Operacionais (24%). A partir desses dados, pode-se então calcular o custo médio por aluno por mês que totalizou R\$ 66,43 em 2001.

Em relação à estrutura organizacional, observou-se uma centralização de gestão, centralizada na Diretora Presidente da instituição, não existem mecanismos burocráticos de controle e gerenciamento das atividades e é, de maneira geral, informal, o que propicia a rapidez e eficiência na tomada de decisões e na operacionalização das atividades. O trabalho é caracterizado pelo comprometimento das pessoas com a causa e com a organização.

#### ***4.1.2. Casa da Criança Santo Antônio***

A segunda creche pesquisada foi a Casa da Criança Santo Antônio, uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1936 que atende crianças carentes, de 0 a 7 anos, das classes

D e E. A escola oferece educação infantil (desde o Berçário até o Pré-Primário) e atende ainda um grupo de crianças de 8 anos que funciona atualmente como um grupo piloto para a 1ª série. Possui atualmente cerca de 200 alunos. A seleção dos alunos é feita por uma assistente social através de critérios como situação econômica, social da criança na sua família.

Além dos serviços educacionais, a escola oferece acompanhamento pedagógico às crianças e aos professores, serviços médicos de pediatria e de oftalmologia, cuja consulta é gratuita e os óculos, quando necessários, são oferecidos também gratuitamente por uma ótica conveniada. Oferece a todas as crianças tratamento odontológico preventivo e curativo, e orientação psicológica, com treinamento aos funcionários e professores sobre seu relacionamento com as crianças. As crianças são encaminhadas para atendimento nas clínicas da UNIP (Universidade Paulista) e da UNAERP (Universidade de Ribeirão Preto). A creche tem um programa faz visitas rotineiras a exposições de arte e ao cinema, e passeios ecológicos. A creche conta também com uma sala de artes, onde são oferecidas oficinas de pintura, desenho, argila e escultura, sala de música, com aulas de coral e musicalização, e instrumentos como flauta, chocalho e coco para desenvolver a sonorização e a criatividade das crianças. Existe ainda uma sala de teatro chamada de “sala de faz-de-conta”, onde as crianças montam suas próprias histórias e interpretam-nas através de fantasias e roupas doadas. Funciona na própria creche uma biblioteca e uma videoteca.

O horário de funcionamento é das 7h15 às 17h15, diariamente. Conta com 27 funcionários contratados e 20 voluntários. As receitas provêm do governo Federal (10% das receitas totais) e Municipal (8%), de doações de pessoas físicas (9%), da prestação de serviços (45%) e dos rendimentos de aluguéis (8%). Quanto às despesas, observa-se novamente neste caso que elas são sempre maiores que as receitas. Em relação ao uso dos recursos, as principais despesas são as Despesas com Pessoal (55% das despesas totais) e Despesas Operacionais (35%). O custo médio por aluno por mês, é de R\$ 138,63 em 2001.

Com relação à estrutura organizacional, observou-se ser uma gestão mais participativa, onde os funcionários promovem discussões de planejamento e das reuniões operacionais. No entanto, a diretora destaca que existe ainda a centralização das decisões devido à insegurança dos funcionários em assumir responsabilidades. Os funcionários que atuam na educação, saúde e administração possuem, todos, ensino superior.

#### ***4.1.3. Casas de Betânia***

A Casas de Betânia Instituto Espírita é também uma organização sem fins lucrativos fundada em 1972 e desde então atende crianças de 3 meses a 7 anos. Atualmente possui matriculadas 230 crianças, na sua maioria filhos de mães solteiras ou que trabalham fora e selecionados segundo o critério renda da família. A creche oferece ensino infantil e fundamental e além das aulas regulares os alunos têm aulas de artes, música, dança e evangelização. Ainda, as crianças dispõem de recreação esportiva, inclusive com piscina para algumas atividades, brinquedoteca e biblioteca. Como serviços adicionais, além da pedagoga e da assistente social que dão o suporte às crianças, professores e familiares, existem médicos, pediatra e dermatologista para as crianças e um ginecologista que atende as mães dos alunos e as mulheres grávidas da comunidade. Uma psicóloga atende às mães e aos funcionários para orientá-los no tratamento com as crianças, e dois dentistas fazem um trabalho de prevenção e tratamento odontológico para as crianças. Para os adolescentes e as pessoas da comunidade são oferecidos cursos de informática e para as mães, curso de gestante. A escola atende diariamente no período das 7h30 às 16h45. Possui 31 funcionários contratados e cerca de 15 voluntários.

Com relação à análise de custos e receitas, observa-se a partir dos dados da DRE, que as maiores receitas provêm do governo Federal representando de 10 a 25% das receitas totais e do governo municipal (13%), das doações tanto de pessoas jurídicas (15%) como físicas (13%), das contribuições mensais dos sócios mantenedores (12%), e da prestação de serviços, como as aulas de informática que cobram R\$ 25,00 dos alunos. Um aspecto particular dessa organização é que ela conta com parcerias de grande peso e que oferecem um apoio para as suas atividades, como a com a C&A, a Coca-Cola e a Capeme Seguros. Quanto às despesas, observa-se que são novamente maiores que as receitas todos os anos e dividem-se, como nas outras duas organizações entre Despesas com Pessoal (60% das despesas totais) e Despesas Operacionais (35%). Para solucionar o problema do déficit, tomam dinheiro emprestado sem juros. O custo médio por aluno por mês, que é de R\$ 142,13 em 2001.

Finalmente, quanto à estrutura organizacional, observou-se ser uma administração também muito centralizada no Diretor Presidente da instituição. Prevalece a burocracia. Os funcionários têm pouquíssima autonomia para tomar decisões e observa-se que eles apenas cumprem tarefas que lhe são delegadas.

#### ***4.2. Organizações Governamentais***

Para o contato com as organizações públicas, observou-se uma grande barreira de ordem hierárquica. As escolas da rede pública estão subordinadas à Secretaria Municipal da Educação e qualquer informação deve ser oficialmente solicitada a este órgão. Nenhum contato pode ser feito diretamente com as escolas. Além disso, houve uma dificuldade grande para obter a informação, até mesmo onde se localizavam fisicamente os dados necessários para a análise dos indicadores proposta da pesquisa. As diretoras das escolas da rede pública não possuem acesso direto aos dados de sua instituição, pois são centralizados na Secretaria da Educação e da Fazenda do Município de Ribeirão Preto. Todo o controle, as entradas e os gastos são centralizados por centros de custos e organizados numa diretoria dentro da secretaria. Não existiam, na época da pesquisa, relatórios com os dados desagregados por escola. Os materiais didáticos são controlados pela seção de Estoque da Secretaria da Educação, as despesas do consultório odontológico pela Secretaria da Saúde, as despesas de manutenção pela Secretaria da Fazenda, as despesas com reparos pela Secretaria de Obras e as de alimentação e pessoal pela Secretaria da Administração, através da Cozinha Piloto e da Folha de Pagamento, respectivamente. Dessa forma, não existia o conhecimento exato de quanto se gastou com as escolas públicas pesquisadas, mas apenas quanto a Secretaria da Educação gasta para toda a rede. Assim, conseguiu-se obter apenas alguns custos, sendo que os valores de despesas administrativas e de despesas com alimentação não puderam ser localizados.

Sendo, portanto, a prestação de contas realizada centralmente para a Secretaria Municipal da Educação, e não sendo possível com isso obter os valores realmente gastos por cada escola pesquisada, o que foi apresentados nos resultados deste trabalho foi calculado através do método de generalização: uma média foi calculada dividindo-se cada despesa da Secretaria Municipal da Educação com educação infantil pelo número de alunos de educação infantil por ela atendidos. Este valor foi então considerado para todas as escolas públicas pesquisadas.

##### ***4.2.1. Creche Anna Ignez Carvalho Gouveia***

A Creche Anna Ignez Carvalho Gouveia é administrada pela Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão Preto, cujo foco de atuação está orientado para a educação de crianças

4 meses a 4 anos, atendendo 89 crianças, com previsão para expansão da capacidade operacional para 110 crianças no próximo ano.

As creches públicas são regidas por uma grade curricular padrão, que está disposta em 8 eixos de ensino, sendo eles: Música; Artes; Linguagem Oral e Escrita; Movimento; Matemática; Natureza e Sociedade; Identidade e Autonomia e Cuidados. Assim, a escola oferece, num Sistema de Rodízio por Sala Ambiente, atividades desenvolvidas em relação a estes temas, além de aulas de inglês para crianças acima de 2 anos, e Projetos Especiais, que trabalham temas específicos, como Laboratório de Ciências, Ecologia, Poesia, Solidariedade, entre outros. A orientação educacional e pedagógica é realizada pela própria diretora, com formação em Pedagogia, que acompanha alunos e famílias com alguma dificuldade social ou de aprendizagem. Além disso, a Secretaria Municipal coloca à disposição das escolas da rede pública uma equipe de psicólogos que realizam o atendimento às crianças sempre que solicitado. No entanto, não realiza o acompanhamento da criança, faz apenas a avaliação e a encaminha, quando necessário, ao PAN.

Para tratamento odontológico, a escola dispõe de uma equipe de dentistas fornecidos pela Secretaria da Saúde que realiza o atendimento preventivo uma vez por mês, e possui convênio com a Clínica do Bebê, também mantida pela Secretaria da Saúde, onde os casos são tratados. A creche não realiza atendimento médico sendo que os casos são encaminhados à Unidade Básica de Saúde do bairro. Para a realização destas atividades a escola funciona das 7 às 17 horas e conta com 9 funcionários contratados e 4 estagiários remunerados.

Como regra geral para a rede pública, as escolas não têm autonomia para controlar suas despesas, sendo que a estrutura financeira é centralizada na Secretaria Municipal da Educação, com recursos advindo das outras secretarias também, como a da Administração, da Saúde e as divisões como o Departamento de Merenda. O volume financeiro gasto com todas essas despesas não chegam ao conhecimento da diretoria da escola, porém, existem alguns recursos que são diretamente aplicados pela escola, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, que varia segundo a situação financeira do bairro e o número de crianças.

No caso específico desta creche, o único recurso que a escola recebe em dinheiro é o valor destinado ao pagamento de um funcionário, que é recebido da Secretaria da Educação através de um convênio com a APM da escola, uma maneira encontrada de poder contratar um funcionário a mais para a limpeza da escola. Todo e qualquer tipo de conserto ou manutenção é pago pela Secretaria, e realizado por seus prestadores de serviços. Assim, tudo que é necessário realizar na escola ou comprar, seja de material pedagógico até material elétrico, deve ser solicitado à Secretaria que centraliza todo o movimento e as contratações.

A creche é orientada por normas da Secretaria Municipal da Educação do Município de Ribeirão Preto a adotar um mecanismo de coleta de doação das famílias das crianças atendidas, onde todo mês é entregue aos pais das crianças um envelope, que deve ser devolvido com a doação ou vazio, uma semana depois. O valor não é determinado, aqueles que não quiserem contribuir, devolvem o envelope vazio. Essa verba é administrada pela APM, fiscalizada pelo Conselho Fiscal desta entidade. O uso deste recurso é decidido pelo voto em reunião com a diretoria da escola, diretoria da APM e conselho deliberativo. Esta receita é pequena, visto que as famílias são de baixa renda (de 1 salário mínimo a R\$ 350,00, segundo dados da própria escola), não chegando a R\$ 40,00 mensais segundo a diretora.

A estrutura organizacional é burocrática e centralizada na Secretaria Municipal da Educação do Município de Ribeirão Preto. O diretor da Escola possui pouca autonomia e as contratações estão centralizadas na divisão Administrativa da Secretaria. Outras decisões são tomadas pela Diretora, que apenas quando acha necessário leva à apreciação da APM, que

através do Conselho Deliberativo formado por pais, professores e funcionários, decide, em votação o que deve ser feito.

#### **4.2.2. *Creche Alaor Galvão***

Fundada em 1992 atende crianças de 4 meses a 3 anos e 11 meses, totalizando 138 crianças divididas em classes de Berçário I e II e Maternal com demanda de espera de 46 crianças. A capacidade física do prédio é de 100 crianças por período. Os critérios para a obtenção da vaga são baseados na ordem de inscrição, além do critério da mãe trabalhadora que tem preferência, e da criança em situação de risco pessoal e social. Neste último critério, a escola não investiga, entre aqueles que se inscreveram para a vaga, qual possui situação de risco. As crianças encaminhadas pelo Conselho Tutelar têm preferência pela vaga. O nível de renda das famílias deste bairro vai de 2 a 6 salários mínimos.

A creche realiza exclusivamente atividades baseadas nos 8 eixos curriculares da Educação Infantil. Não realiza nem oferece nenhum tipo de atividade extracurricular. Não oferece serviços médicos e possui um dentista enviado pela Secretaria da Saúde que faz atendimento uma vez por mês, voltado para prevenção. A orientação pedagógica é feita pela própria diretora, que para as creches é obrigatória à formação em pedagogia para o nível de Diretoria. Qualquer outro tipo de tratamento médico ou psicológico é encaminhado à Unidade Básica de Saúde do bairro. A escola atende das 7 às 17 horas e possui 19 funcionários contratados.

Quanto à arrecadação de recursos, a escola recebe tudo o que necessita diretamente pela SME (Secretaria Municipal de Educação do Município de Ribeirão Preto), desde material pedagógico até alimentos. No entanto, conta com uma receita complementar arrecadada pela Contribuição Voluntária e através de eventos realizados pela APM. Esse recurso é mantido para utilização em casos de emergência, como manutenções ou compras pequenas. A Diretoria faz o balanço mensal da utilização deste recurso junto com um contador.

Para a tomada de decisões, a creche conta com o auxílio da APM, que através de reuniões mensais ou semanais discutem o programa de atendimento da creche. A APM é formada por Pais, preferencialmente um ou mais de cada turma da escola, funcionários, professores e pela Diretora da Creche, em um total de aproximadamente 12 pessoas. Todas as outras decisões são centralizadas na SME

#### **4.2.3. *EMEI Santa Maria Goreti***

É preciso fazer uma distinção entre as creches e as EMEIs (Escolas Municipais de Educação Infantil). Na rede pública, as crianças normalmente ficam na creche somente até os 4 anos, e depois passam a frequentar as EMEIS que atendem crianças a partir desta faixa etária até os 6 anos. Assim que, as crianças nesta idade saem da Creche Alaor Galvão e vão ao EMEI Santa Maria Goreti, escola fundada em 1959, que atende crianças de 4 a 6 anos, que correspondem aos níveis Pré I, Pré II e Pré III do Ensino Infantil, de famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos.

A escola atende 428 crianças. A demanda não atendida é de cerca de 50 alunos, que são chamados durante o ano (a escola chama crianças em espera até o final do ano). Os serviços educacionais seguem também os eixos da Grade Curricular do Ensino Infantil, oferecendo, extra-curricularmente, aulas de música com a formação de um coral, cuja professora é enviada através da Secretaria Municipal da Educação. Passeios culturais e ecológicos também são realizados com verba e coordenação da própria escola.

A orientação pedagógica é feita pela própria diretora, juntamente com os professores. Não existe nenhum tipo de orientação psicológica. A Secretaria conta com uma equipe de



psicólogos, mas a demora por atendimento é muito grande. A escola conta ainda com um dentista, que atende todos os dias, realizando tratamento nas crianças mais velhas e atendimento emergencial nas outras. Uma enfermeira também atende uma vez por semana fazendo todo tipo de avaliação médica, visual e vacinação, além de realizar entrevistas com os pais das crianças de forma a detectar problemas familiares que afetam as crianças.

O atendimento é feito das 7h30 às 17h30. Para realizar estas atividades a escola conta com 25 funcionários. Não existem voluntários regulares, apenas ocasionalmente quando da necessidade de alguma manutenção das instalações da escola. Nesta escola, como em todas da rede pública, existe o mecanismo da contribuição voluntária, um envelope entregue aos pais para doação. Esse recurso, normalmente proporciona uma receita de R\$ 190,00 e é utilizado para as necessidades mais urgentes e controlado pela Associação de Pais e Mestres. A APM, nesta escola, não apresenta uma atuação forte, ficando destinada apenas ao controle deste recurso. A Diretora é quem toma todas as decisões, e não divide praticamente nada com a APM que é pouco ativa. Conta com a ajuda de um secretário para atividades mais rotineiras.

#### **4.2.4. EMEI Santa Terezinha**

Esta escola, fundada em 1980, atende 392 crianças de 4 a 6 anos, divididas em classe de Pré I, II e III, com 28 alunos em cada classe. Devido à localização da escola, não existe demanda não atendida, já que o bairro onde está inserida não é uma região comercial. As crianças se deslocam de bairros vizinhos, a procura por vagas nesta escola não é tão grande como nas escolas de bairro. O nível de renda das famílias varia entre 3 e 4 salários mínimos.

Além das atividades educacionais curriculares, a escola oferece aulas de Ballet, de Futebol, Coral, além de passeios e visitas culturais e ecológicas. Não oferece serviços médicos ou psicológicos. Possui um dentista que atende todos os dias, 1 período por dia. A escola funciona das 7h30 às 11h30 e das 13h às 17h, sempre com atividades em período parcial. A escola conta com 23 funcionários contratados. Possui alguns voluntários como os professores de Ballet e Futebol, e um agrônomo. Alguns pais iniciaram na escola o Projeto Galinheiro e a Horta que servirá de projeto educativo, para o fornecimento de alimentos para a cozinha e para venda, com os recursos reaplicados para a auto-sustentação do projeto.

A escola também conta com a contribuição voluntária que soma no total aproximadamente R\$ 300,00 mensais, cuja decisão da utilização e prestação de contas são discutidos em planejamentos bimestrais com a APM. Geralmente estes recursos são aplicados em atividades de manutenção das instalações. Além desta função, a APM também contribui para a captação de recursos através de eventos como Festa Junina, Festa da Pizza e Festa do Sorvete.

Todas as decisões são tomadas em conjunto pela Diretoria juntamente com o Conselho de Escola (que se incumba das decisões mais relacionadas às atividades pedagógicas) e a APM, à qual cabem as decisões financeiras da utilização dos recursos captados.

## **5. Análise Comparativa das Escolas através de Indicadores de Desempenho**

A partir da sistematização dos resultados descritos acima foi possível construir o Quadro 1, com indicadores especificados a partir dos quesitos pesquisados nestas organizações, para facilitar a comparação entre as organizações. O Quadro 1 apresenta os indicadores de desempenho de cada escola em relação aos aspectos analisados.

**Quadro 1: Análise das atividades e indicadores de cada escola.**

INDICADORES DE DESEMPENHO							
	Creche Modelo	Casa Santo Antônio	Casas de Betânia	Creche Anna Ignez Gouvêa	EMEI Maria Goreti	Creche Alaor Galvão	EMEI Santa Terezinha
Nº Crianças	500	200	230	89	428	138	392
Classe Social	D e E	D e E	D	D	D e E	C e D	D
Nº Serviços Extra	7	5	6	3	4	3	5
Serviços Médicos/sociais	6	5	6	2	3	2	2
Nº Crianças/Educador	29	18	13	18	27	13	33
Nº Crianças/Funcionário	9	7	7	10	17	7	17
Nº Voluntários	63	20	15	0	1	0	3
Despesa Manutenção/Criança	31,5	18,2	31,6	8,2	8,2	8,2	8,2
Despesas Administrativas/Criança	5,5	*	15,8	*	*	*	*
Despesas Material Educacional/Criança	3,71	*	6,43	19,2	19,2	19,2	19,2
Despesas Alimentação/Criança	34,9	*	88,3	*	*	*	*
% Folha Pagto/ Desp Total	75%	53%	59%	92%	92%	92%	92%
Receita/Criança	62,83	131,42	111,86	*	*	*	*
Custo/Criança	66,43	138,63	142,13	211,73	211,73	211,73	211,73

\* Dados não encontrados

## 5.1. Análise dos Indicadores

A partir do Quadro 1, pode-se observar grandes diferenças entre as escolas do Terceiro Setor e as escolas Municipais pesquisadas.

Em cada grupo, as escolas apresentam um comportamento bastante semelhante no que diz respeito a atividades extra-curriculares e serviços médicos. Porém, enquanto as organizações não governamentais pesquisadas apresentam a característica de oferecer variadas atividades como complemento à grade curricular, como Música, Teatro, Ballet, Capoeira etc..., as escolas da rede pública oferecem apenas as atividades previstas pela Secretaria Municipal da Educação de acordo com a grade curricular padrão. Vale ressaltar que esta grade já contém, no entanto, algumas atividades incrementais como Música, Teatro e Artes. Apenas duas escolas ligadas a SME apresentaram alguma atividade diferenciada, como Ballet e Futebol, sendo essas atividades oferecidas por pais voluntários. A presença de voluntários também é característica marcante nas escolas de Terceiro Setor, enquanto na rede pública essa cultura ainda não é muito presente, mas começa a se implementar através da iniciativa de pais que se disponibilizam a realizar algumas atividades como dar aulas de Futebol ou realizar algum tipo de concerto na escola, por exemplo.

Também quanto aos serviços médicos/sociais, as escolas do Terceiro Setor analisadas apresentam um comportamento mais ativo neste quesito. Todas elas oferecem serviços de pediatria, odontologia, pedagogia, psicologia e assistência social. Algumas delas oferecem ainda ginecologistas para as mães e oftalmologistas para as crianças. Já as escolas governamentais, apenas oferecem dentistas e pedagogas em todas elas. As outras necessidades médicas devem ser supridas pelas Unidades Básicas de Saúde do bairro.

Observa-se, quanto à quantidade de educadores e funcionários por criança, que o comportamento não se difere entre escolas governamentais ou não governamentais envolvidas neste trabalho, mas sim pelo tamanho das escolas. Verifica-se que as escolas que atendem um maior número de crianças não conseguem obter a mesma eficácia de educadores e funcionários como as que atendem a um número menor de crianças. Pode-se constatar que as escolas que atendem acima de 300 crianças apresentam uma relação de 30 crianças para 1 educador. As escolas com até 300 crianças apresentam uma relação média de 15 crianças para 1 educador.

Quanto às despesas e custos envolvidos ficou difícil realizar uma comparação visto que os dados recolhidos das escolas governamentais encontravam-se agregados e centralizados na Secretaria Municipal da Educação, apresentando apenas um demonstrativo geral e não sendo possível distinguir, portanto, o comportamento de cada escola. As despesas neste caso não são conhecidas por escola. Por outro lado, as escolas não governamentais possuem despesas bem classificadas nos Demonstrativos Financeiros, mas apresentam resultados significativamente diferentes e não existe uma padronização das contas entre elas. Um exemplo: enquanto uma escola classifica consertos e reparos nas despesas operacionais, a outra os coloca nas despesas de manutenção. Ou mesmo acontece de uma creche classificar despesas de pessoal na conta de despesas administrativas, tornando-se impossível conhecer quanto realmente foi despesa administrativa e quanto foi despesa de pessoal.

É por esse motivo que se comparou nesta seção apenas os gastos gerais por criança. Neste aspecto, observa-se o motivo da diferença entre as organizações do Terceiro Setor e aquelas mantidas pela SME. Enquanto nas escolas do Terceiro Setor os recursos são gerenciados pela diretora, na rede pública, por centralizar-se tudo na Secretaria, a direção da escola não tem como controlar seus gastos e realiza as despesas de acordo com a necessidade de uso. Não consegue comparar e atuar nos gastos mensais e, conseqüentemente, não

consegue detectar falhas ou excessos no uso dos recursos. Mesmo se fosse possível verificar as falhas, a Diretora não tem como atuar, já que os gastos, como já foi dito, são centralizados e muitas vezes feitos em secretarias diferentes. Ainda, além do pessoal próprio de cada creche, os custos de pessoal contam também com os funcionários alocados na Secretaria e que oferecem o suporte às escolas, tornando as despesas de pessoal do setor público **mais representativas em relação ao total**.

Por tudo isso, tem-se a diferença entre os gastos médios por crianças: uma média de R\$115,73/criança para as três creches do Terceiro Setor (obtida através da média dos gastos por criança) e R\$**211,73** para as quatro creches ligadas a SME de Ribeirão Preto (obtida através do cálculo dos gastos por criança da Secretaria Municipal da Educação para a educação infantil).

Vale ressaltar que os custos da rede pública **são maiores** do que nas organizações não governamentais por fatores já citados anteriormente, decorrentes das diferenças da própria estrutura organizacional e da maneira de administrar entre essas organizações. Um primeiro fator já citado é o fato desses recursos não serem gerenciados localmente pelas diretoras das escolas públicas, o que impede o controle e a limitação nos gastos. Outros fatores de grande peso neste caso são: a própria estrutura da Secretaria Municipal para gerenciar a rede pública, que acaba acarretando em gastos maiores de pessoal, administração, etc, que é diluído entre as escolas enquanto no terceiro setor a estrutura é bastante enxuta; e o fato de que uma parte considerável dos recursos utilizados pelas organizações do Terceiro Setor são oriundos de doações e trabalho voluntário, que não sendo contabilizados como despesa, acabam por diminuir as despesas totais, e conseqüentemente o custo por criança.

## **6. Análise dos Resultados**

Finalmente, feitas as comparações propostas, pode-se concluir que, enquanto as organizações do Terceiro Setor apresentam melhor desempenho administrativo das operações e principalmente dos recursos, as escolas públicas não conseguem oferecer a mesma quantidade de serviços e possuem um gasto por criança mais alto. Pela análise dos dados e pelas visitas às instituições pode-se afirmar que este resultado se deve à intensa burocratização das atividades, à excessiva hierarquização e à centralização das decisões na Secretaria Municipal de Educação da Cidade de Ribeirão Preto. A estrutura administrativa das escolas governamentais cria falta de informação, dificulta a atividade gerencial dos dirigentes das escolas e cria um sistema moroso que retarda a ação, já que estão centralizadas as decisões de aproximadamente 50 escolas somente na Educação Infantil. A falta de autonomia acaba provocando uma falta de controle dos recursos destinados a cada escola, e ainda, uma grande dificuldade na prestação dos serviços, sendo esta uma demanda constante por parte da direção das escolas públicas visitadas.

Outro aspecto onde foi possível observar deficiência nas organizações públicas é com relação à utilização da capacidade operacional das escolas mantidas pelo governo. As quatro escolas visitadas apresentaram listas de crianças em espera por atendimento, por falta de vagas. Ou seja, existe um número de crianças que inicialmente não puderam ser atendidas devido à restrição no número de vagas, que são cadastradas em uma lista de espera para que sejam chamadas durante todo o ano letivo, a partir de desistências de crianças previamente matriculadas. Esse fato ocorre principalmente pela falta de recursos para contratação de professores e funcionários. Esse problema não ocorre nas escolas do Terceiro Setor basicamente por dois motivos: os recursos não são fixos anualmente e a necessidade de verbas adicionais é geralmente suprida através de doações. Essa flexibilidade, aliada ao objetivo

principal dessas organizações de atender a uma necessidade social permite que elas consigam sempre incluir o máximo de crianças em suas atividades.

Em relação à prestação de serviços, pode-se qualificar o desempenho como bom tanto em um setor como no outro. Apesar de um maior número de atividades oferecidas pelas organizações do Terceiro Setor, observa-se que a rede pública segue o mesmo caminho, contando cada vez mais com a colaboração de voluntários, característica já intrínseca ao Terceiro Setor. Esse aspecto inclusive vem contribuindo também para a rapidez e agilidade no suprimento das necessidades operacionais das escolas públicas. Sabendo que a Secretaria deve suprir um grande número de escolas, e que a sua escola pode demorar muito a ser atendida, a direção das escolas vem tomando medidas autônomas, tentando desviar da morosidade característica dos órgãos públicos. Através da ajuda destes voluntários, na maioria pais dos alunos, a escola realiza a manutenção do prédio e muitas vezes consegue também comprar equipamentos para a escola, como televisão e aparelho de som, seja pela contribuição dos pais ou até pela realização de promoções como festas e rifas.

Vale ressaltar também que apesar do gasto que a rede pública apresenta por criança ser mais alto, o Terceiro Setor apresenta a enorme desvantagem de não contar com uma fonte fixa de renda e um fluxo de caixa constante. Estas organizações recorrem a parcerias privadas, o que vem sendo observado nas escolas públicas também. Parcerias principalmente com universidades privadas para atendimento médico ou com empresas financiadoras de projetos sociais. Porém, uma dificuldade apontada pelo entrevistados diz respeito à falta de segurança quanto à existência dos recursos de doações todos os anos, criando uma rede de contingência para diminuir o risco da falta de recursos. Estas incertezas dificultam o planejamento das atividades e criam instabilidade interna.

Também não se pode deixar de ressaltar a presença de um outro fator, bastante peculiar às organizações não governamentais, percebido através das entrevistas realizadas que é o alto comprometimento por parte dos funcionários para com os objetivos da organização. Isto porque, diferentemente do que ocorre nas outras organizações, atuar em entidades como as ONGs, parece contribuir para satisfazer a necessidade de auto-realização dos seus membros, pois nestas organizações as pessoas sabem exatamente o que estão fazendo, conhecem a importância do que estão realizando e, principalmente, fazem o que gostam, segundo contato com os funcionários e depoimentos das diretoras durante as visitas às escolas.

Por fim, é preciso destacar que um fator relevante para o desempenho operacional destas organizações, observado nos dois setores, é a troca de experiência e a rede de comunicação que existe entre as escolas, seja ela formal, como na rede governamental, ou informal no caso das Organizações do Terceiro Setor analisadas. Apesar de em ambos os casos haver ainda uma certa competição, principalmente por recursos. Na rede pública isso acontece pelo fato de que todas as escolas dependem dos mesmos recursos e a ordem para o atendimento das necessidades é dada pela Secretaria. No caso das organizações do Terceiro Setor, pelo fato de serem organizações da sociedade civil que competem por recursos do setor privado e de pessoas físicas na busca por manterem suas atividades.

## **7. Conclusões**

A administração pública apresentou um princípio de mudança na década de 90, abandonando seu perfil centralizador e hierarquizado com a inserção de ações da sociedade civil desenvolvendo trabalhos de interesse público. Começam a emergir iniciativas concretas no Terceiro Setor. No entanto, a administração pública ainda mantém os aspectos

institucionais da “máquina administrativa” e seus processos internos de gestão, e verifica-se a necessidade de reformar a relação Estado e Sociedade, a fim de combater o desperdício dos recursos e ainda, algumas vezes, a corrupção e o corporativismo.

Por outro lado, o fato das organizações de Terceiro Setor aplicarem a lógica de mercado no funcionamento das suas atividades, acaba por causar uma série de problemas para as mesmas, sobretudo no que se refere ao constante conflito de se tentar buscar uma forma de atuação alternativa, geralmente baseada em conceitos como solidariedade, interesse público e cidadania, tendo, no entanto que conviver diariamente em um ambiente onde predominam conceitos como individualidade, competição e exclusão, sofrendo todos os tipos de influências e pressões do ambiente externo.

Desse modo, a despeito das muitas características positivas observadas, as organizações do terceiro setor, além de não estarem imunes a problemas semelhantes aos que são enfrentados pelas organizações burocráticas tradicionais, tais como a rotina e o apego às normas – ainda que em grau muito menor - estas entidades ainda sofrem limitações peculiares a esse tipo de organização, tais como a falta de recursos financeiros, a dificuldade em se obter voluntários, baixo envolvimento popular, e os constantes atritos com o setor público e privado.

Por outro lado, o crescimento acentuado dessas organizações no Brasil, já é, por si só, uma indicação do início de uma mudança no perfil da nossa sociedade civil. Ademais, estas organizações são um grande aprendizado de valores como solidariedade, cidadania e responsabilidade social.

## **8. Referências bibliográficas**

- CAMARGO M.F.; SUSUKI F.M.; SAKIMA R.Y.; GHOBIL A.N. **Gestão do Terceiro Setor no Brasil**. São Paulo: Ed. Futura, 2001, cap. 1, p. 7-12.
- CARVALHO, C.A.P. **Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais?** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.
- CUNILL, G. **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social**. Caracas: Clad/Nueva Sociedad, 1997.
- DRUCKER, P.F. **Administração de organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Pioneira, 1994.
- FERNANDES, R. C. **Privado, porém Público: o Terceiro Setor na América Latina**, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.
- FISCHER, R.M. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**. São Paulo, v. jan./mar, 1998.
- HANDY, C. **Understanding Voluntary Organizations**. London: Penguin Books, 1990.
- HUDSON, M. **Administrando Organizações do Terceiro Setor: o desafio de administrar sem receita**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- IOSCHPE, E.B. (org.) **Terceiro setor : desenvolvimento social sustentado**. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- LANDIM, L. Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil. **Cadernos do Iser**, Rio de Janeiro, 1993.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MEREGE, L.C. **De mãos dadas com o Estado**, Update, jun. 1999.

- OLIVEIRA, M. F. **A problemática da gestão administrativa em organizações do terceiro setor.** Vale dos Sinos: Unisinos, 1999.
- PEREIRA B., L.C.; CUNILL G. (orgs.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- SALAMON, L.M.; ANHEIER, H.K. **The emerging non-profit sector: an overview.** New York: Manchester University Press, 1996.
- TRIVIÑOS, A. N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação,** São Paulo: Atlas, 1987
- YIN, R. **Case Study Research: Design and Methods,** Thousands Oaks: Sage, 1994.