PA-UM Nº 14/2017

PARECER ECONÔMICO-FINANCEIRO ANUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016

Contrato de Gestão nº 01/2016
Objetos:5 FÁBRICAS DE CULTURA ZONA LESTE (INCLUI FÁBRICA DE CULTURA PARQUE BELÉM)
OS: CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL - CATAVENTO

Apresentação 02

Eficácia e efetividade 03
Cumprimento geral do plano de trabalho 03
Principais resultados finalísticos alcançados 03
Execução orçamentária 04
Evolução histórica dos recursos e resultados 07
Pesquisas realizadas 08
Cobertura territorial atingida no Estado de São Paulo 10

Conformidade e transparência 12
Cumprimento de obrigações contratuais e atendimento à legislação vigente 12
Transparência auferida nos sites dos objetos contratuais 13
Regularidade nos processos de compras e contratações de serviços e de RH 14

Eficiência / economicidade 15
Análise de gastos com recursos humanos 15
Comparativo de gastos com recursos humanos em relação ao Estado 19

Opinião da Unidade de Monitoramento 21

Quadro-Síntese dos Critérios de Avaliação da UM 25

APRESENTAÇÃO

O presente Parecer Anual, elaborado nos termos do Decreto nº 59.046/2013, visa a integrar o sistema de controle interno da Secretaria da Cultura e a apoiar a elaboração do Relatório Anual Conclusivo da Comissão de Avaliação, para posterior envio ao Secretário da Pasta, ao DCA/SEFAZ e ao TCE.Para tanto, esta elaboração parte da análise e cotejamento principalmente dos seguintes documentos: a) Parecer Técnico da Unidade Gestora - UGE (principal fonte de informações para esta análise); b) Relatório anual de prestação de contas da OS e anexos, sobretudo Quadro-Resumo; c) Pareceres da Unidade de Monitoramento dos exercícios anteriores; d) Relatórios das visitas de campo realizadas pela UM em 2016 a todas as OS parceiras, tendo como foco os processos de compras e contratações de serviços e os de contratação de recursos humanos; e) Planilha do Índice de Transparência obtida por meio de avaliação dos Sites dos Objetos Contratuais; f) Documento "Política Cultural da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo", principal referência para avaliação dos resultados finalísticos.

A partir dessa documentação, dos estudos, visitas técnicas e reuniões realizadas, este Parecer examina os principais aspectos da execução dos contratos de gestão da SEC SP em parceria com organizações sociais de cultura no exercício de 2016, a saber: Eficácia e Efetividade; Conformidade e Transparência e Eficiência / Economicidade.

Na avaliação da eficácia e efetividade da execução dos planos de trabalho, foram examinados: o cumprimento geral do plano de trabalho; os principais resultados finalísticos alcançados; a execução orçamentária; a evolução histórica dos recursos e resultados; as pesquisas realizadas e a cobertura territorial atingida no Estado de São Paulo com as ações do contrato de gestão in loco. A verificação da conformidade e transparência da execução contratual levou em conta: o cumprimento de obrigações contratuais e o atendimento à legislação vigente; a transparência auferida nos sites dos objetos contratuais e a regularidade nos processos de compras e contratações de serviços e de RH. No que diz respeito à eficiência / economicidade no uso dos recursos públicos, o foco foi analisar o comparativo de gastos com recursos humanos entre organizações sociais e o comparativo de gastos com recursos humanos em relação ao Estado. Ao final, consta a Opinião da Unidade de Monitoramento quanto à execução contratual em 2016, seguida da objetivação dos critérios que a embasaram.

Os cálculos comparativos entre as realizações de 2015 e 2016 e entre o previsto e o realizado em 2016 foram efetuados pela UM, a partir das fontes citadas. Para o cálculo foi utilizada divisão simples, de modo que os valores abaixo de 100% representam execução inferior à do ano anterior ou inferior à meta prevista, enquanto que valores acima de 100% indicam execução superior à do ano anterior ou superior à realização prevista.

Eventuais solicitações de esclarecimentos ou complemento documental, bem como as recomendações decorrentes das verificações feitas, estão distribuídas ao longo do Parecer. Para atender a essas solicitações, a OS deverá incluir seção "Manifestação em resposta ao Parecer da Unidade de Monitoramento referente ao exercício 2016" no próximo Relatório Trimestral de 2017 (após a "Apresentação do Relatório" e antes das informações referentes ao cumprimento das metas), a ser entregue de acordo com o Cronograma Anual 2017. Dúvidas poderão ser esclarecidas pelo e-mail monitoramento.cultura@sp.gov.br. Por meio desse mesmo e-mail, a organização social poderá, em caso de interesse, enviar sugestões, críticas e outras informações que julgar necessárias.

Dada a importância de que as considerações aqui formuladas sejam conhecidas e sirvam como orientações para o aprimoramento das próximas pactuações e prestações de contas, cópia eletrônica deste Parecer, juntamente com o Relatório da Comissão de Avaliação, será enviada à Unidade Gestora (UGE), aos conselhos e aos dirigentes da Organização Social, sendo também disponibilizada no portal Transparência Cultura, atendendo à Lei de Acesso à Informação.

Salientamos, por fim, que esta verificação será complementada e aprofundada pela análise mais apurada das demonstrações contábeis e devidas comprovações pelos demais órgãos de fiscalização do Estado (Secretaria da Fazenda e Tribunal de Contas do Estado), nos termos da legislação vigente.

I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Objetivo da verificação I: examinar se as ações, rotinas e execução orçamentária previstas foram realizadas com **eficácia** (ou seja, o previsto foi realizado em conformidade) e **efetividade** (o que, neste ano, objetivou conferir se o previsto atingiu a qualidade e diversidade requerida), visto que estes dois requisitos são condições determinantes para a correta avaliação econômico-financeira.

Do ponto de vista qualitativo, cumpre destacar que a Unidade Gestora (Unidade de Formação Cultural, UFC) validou integralmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo e considerou os resultados de 2016 satisfatórios, lembrando que o CG 01/2016 teve início em 21/02/2016 para as 4 FC da zona Leste da cidade de São Paulo, objetos do encerrado CG 01/2011, e em 01/07/2017 para a FC localizada no Parque Belém, objeto do CG 03/2012, cujo encerramento só se deu no meio de 2016. A avaliação deste parecer, portanto, não se pauta em comparativo com exercício anterior, uma vez que o número de objetos, e portanto, de ações e públicos, receitas e despesas, variou de um ano para outro de contrato para contrato.

A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO

Para efeito comparativo, os principais resultados gerais previstos e realizados de 2016 foram colocados ao lado dos resultados de 2015 no quadro abaixo.

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2016
Nº de ações com metas previstas	84
Nº de ações com metas integralmente cumpridas	81
% de cumprimento integral do plano de trabalho	96%
Nº metas condicionadas a adição ou otimização de recursos	-
Nº de metas condicionadas integralmente cumpridas	-
% de cumprimento integral de ações condicionadas	-
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	3*
Índice de satisfação do público/aluno	80%
Número de municípios com ações previstas no Plano de Trabalho	1
Número de municípios atingidos com ações do Plano de Trabalho	15
% de municípios atingidos por ações com relação ao previsto	1500%

Fonte: Relatório Anual 2016; Parecer Técnico 2016 e PA UM 2015

* Calculado pela UM considerando a diferença entre ações previstas e integralmente cumpridas.

I-A *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação
Observa-se cumprimento integral de 96% do plano de trabalho pactuado. Embora a OS não informe em seu Quadro Resumo sobre metas condicionadas, no parecer da UGE (páginas 19-21) foram identificadas a existência de 10 metas condicionadas; destas, 2 integramente cumpridas.

B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS

Os principais resultados finalísticos atingidos em 2016 foram comparados com 2014 e 2015 no quadro a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2016		
Ação/público/etc.	**PREVISTO**	**REALIZADO**	**REAL/PREV**
Ateliê de criação nº de atividades	375	375	100%
Ateliê de criação nº de matriculados	8.140	13.431	165%
Trilha de produção nº de atividades	191	191	100%
Trilha de produção nº de matriculados	3.773	7.301	194%
Projeto espetáculo nº de apresentação	30	40	133%
Projeto espetáculo nº de matriculados	250	519	208%
Fábrica aberta nº de atividades	4.749	6.106	129%
Fábrica aberta nº de público	160.340	228.737	143%
Público total das Fábricas de Cultura*	513.740	578.551	113%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2016

*Vila Curuçá, Sapopemba, Itaim Paulista, Cidade Tiradentes e Parque Belém

I-B *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação

Observa-se alcance integral de todas as previsões vinculadas aos principais resultados finalísticos. Optamos por não realizar comparativos com anos anteriores, dado o período de vigência do CG 01/2012. Tais comparativos podem ser encontrados no Parecer UM n. 11.2017, referente ao CG n. 1/2011, encerrado em 2016, que não englobava a Fábrica de Cultura do Parque Belém, cujo contrato também se encerrou em 2016, e analisada no Parecer UM n. 12.2017.

Ainda com relação aos resultados, em seu Relatório Anual a organização social enfatiza a realização de monitoramento e avaliação qualitativa de suas ações, conforme apresentado no Quadro Resumo:*A pesquisa aplicada nas Fábricas de Cultura da Zona Leste, trimestralmente, tem o objetivo de mensurar o nível de satisfação dos seus usuários em relação aos serviços oferecidos pelas áreas de Formação Cultural e Promoção e Articulação. A maioria das perguntas permeiam ambas as áreas, mapeando o perfil do usuário, alcance de divulgação das Fábricas e da satisfação, como um todo, das ações desenvolvidas. Na área de Formação Cultural, responsável pelos cursos (Ateliês de Criação, Trilhas de Produção e Projeto Espetáculo), bem como pela Biblioteca, as perguntas são direcionadas para mapear se o usuário fez ou não um curso, identificação da linguagem e satisfação com o curso. Já na área de Promoção e Articulação, responsável pelos eventos de final de semana, disponibilização de espaços para ensaios e realização de sessões de cinema, as perguntas concentram-se em verificar as maiores demandas dos usuários para garantir uma programação bastante diversa*.

Além disso, a UGE realizou acompanhamento *in loco* ou à distância e avaliação dos resultados qualitativos, conforme descreve em seu Parecer Técnico, Quadro Resumo: *A Unidade de Formação Cultural, no que tange às ações de acompanhamento in loco e à distância, realiza visitas técnicas e análises trimestrais da execução das ações e metas pactuadas em Plano de Trabalho assinado por meio do Contrato de Gestão e Aditamentos com a OS parceira. No que tange à avaliação dos resultados qualitativos, a UFC esclarece que é responsável "pela fiscalização das atividades das Organizações Sociais e pela coleta de informações para o processo de avaliação dos contratos de gestão na sua área de atuação" e, portanto, se atém à verificação do cumprimento e execução do plano de trabalho estabelecido para a "Catavento Cultural e Educacional" – Organização Social de Cultura*.

C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A fim de verificar o desempenho econômico financeiro da Organização Social na execução dos recursos vinculados ao contrato de gestão para obtenção dos resultados apresentados nos itens anteriores, apresentamos a seguir as principais receitas e despesas (em valores nominais), buscando avaliar a eficácia no uso dos recursos – previsto (P) x realizado (R).

i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO

	2016		2016
	Previsto	**Realizado**	**R/P**
Repasses	24.286.855	25.354.148	104%
Captação*	485.737	437.964	90%
Receitas Financeiras	900.387	650.153	72%
Total das receitas	25.672.979	26.513.694	103%
Total de despesas	25.672.979	25.477.502	99%
Receitas – Despesas	-	1.036.192	-
Receitas/Despesas	1,00	1,04	-
Provisão para Conta de Reserva	1.457.211	204.159	14%
Provisão para Conta de Contingência	242.869	1.065.398	439%

Fonte: Relatório Anual da OS 2016 e PA UM 2015

*A planilha orçamentária traz ainda um total de R$31.970 relativo a "outras receitas operacionais"

I-C-i *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação

Houve realização integral dos repasses previstos, embora os recursos tenham sido 30% inferiores aos dos últimos exercícios sem considerar a inflação, segundo relata a OS (p.4, relatório anual). Essa redução de repasse teve impacto nos montantes de receita financeira, que ficaram abaixo do previsto. A UGE afirma que apesar de extemporaneamente, a Pasta honrou com todos os compromissos de 2016 (p.29, parecer técnico). Importante dizer que dos R$ 25.354.148 que compuseram o repasse anual, R$ 3.402.619 se referiram a saldo remanescente do CG 01/2011, sendo R$481.050 para alocação na conta de contingência; e R$ 3.585.077 a saldo remanescente do CG 03/2012, com R$ 359.926 para a conta de contingência. Desse modo, o total de recursos efetivamente repassados no período (total de ordens bancárias) foi de R$ 18.140.134.

Na nº6– Projetos vinculados a executar, que acompanha as demonstrações financeiras auditadas da Catavento, se verifica que houve para o CG 01/2016 a transferência de saldo remanescente ao final do CG 01/2011, no valor de R$ 7,372 milhões; e do CG 03/2012, no valor de R$ 4,497 milhões. Ainda segundo essa nota explicativa, ao final de 2016, o saldo de projetos a executar do CG 01/2016 foi R$ 4,916 milhões, estando zerado o dos contratos encerrados.

Importante mencionar que a SEC vem realizando nos últimos anos aprimoramento no relatório orçamentário, a fim de atender não somente as demandas internas da Pasta por informações financeiras e contábeis, mas à necessidade levantada pelos órgãos de controle de que essa documentação apresente coerência com as demonstrações financeiras auditadas da OS. O modelo de relatório atual, denominado a partir desse ano de "Plano Orçamentário" acompanhando o já existente "Plano de Trabalho", será a partir de 2017 alimentado no Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura (SMAC), sendo 2016 um ano piloto com relação à entrega de informações no novo formato, apresentando na primeira parte informações financeiras, na segunda e terceira informações contábeis, e na quarta informações que relacionam o contábil ao financeiro, sempre sob a ótica da eficácia, trazendo dados previstos e realizados.

No caso da OS Catavento Cultural e Educacional, a planilha entregue em 2015 e em 2016 corresponde ainda ao modelo antigo, razão pela qual o superávit apresentado na planilha não equivale ao identificado na conta passiva de Projetos a Executar vinculada ao CG01/2016. De todo modo, esclarecemos que as informações verificadas no relatório gerencial foram devidamente analisadas na documentação contábil e financeira apresentada, não ocorrendo, dentro das competências da UM, a identificação de não-conformidades.

Historicamente não havia previsão de captação nos planos de trabalho dos contratos de Fábricas de Cultura, mas a partir do CG 01/2016 definiu-se a obrigatoriedade captação mínima de 2% do valor de repasse anual. Para 2016, o montante foi fixado em R$ 485.737, tendo a captação ficado 10% abaixo do previsto, o que pode ser justificado pela conjuntura econômica atual. A OS explica que em 2016

estruturou uma área de captação "que trabalhou fortemente estreitando laços com os parceiros já existentes, além de já estar captando através de novas parcerias, ação esta que já gerou para as Fábricas de Cultura do Setor A em 2016 uma receita com captação de R$ 438.000"(p.22, relatório de atividades).

Com relação à constituição da conta de reservas, abaixo do previsto a OS justifica o fato (correspondência eletrônica em complemento ao relatório anual, 14/06/2017) explicando que "o fundo de reserva não foi composto integralmente a fim de priorizar a operação das Fábricas de Cultura e maximizar o rendimento financeiros já prejudicados pelo fracionamento dos repasses ao longo do exercício, frente a crise econômica a qual o país enfrenta". Em janeiro de 2017 a OS completou o depósito na conta de reserva, conforme demonstrou via extrato bancário.

ii. DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

Foram selecionados, para apresentação neste item, as despesas de área meio e os principais programas de trabalho da área fim, tendo por base sua relevância no orçamento global. Havendo variações superiores a 25%, há preenchimento dos campos observação, recomendação e/ou solicitação.

	2016		2016
	Previsto	**Realizado**	**R/P**
Despesas com Recursos Humanos	15.892.405	17.823.037	112%
Despesas com Pessoa Jurídica – área meio	3.373.965	2.626.788	78%
Custos Administrativos	1.598.515	1.322.166	83%
Despesas do Programa de Edificações	456.168	405.918	89%
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	2.477.260	1.878.603	76%
Programa Biblioteca	101.116	56.590	56%
Programa Serviço Educativo	1.199.573	928.369	77%
Programa Cultural: Fábrica Aberta e Teatro	1.176.571	893.645	76%
Programa de Comunicação	174.586	151.433	87%

Fonte: Relatório Anual da OS 2016 e PA UM 2015

I-C-ii *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação

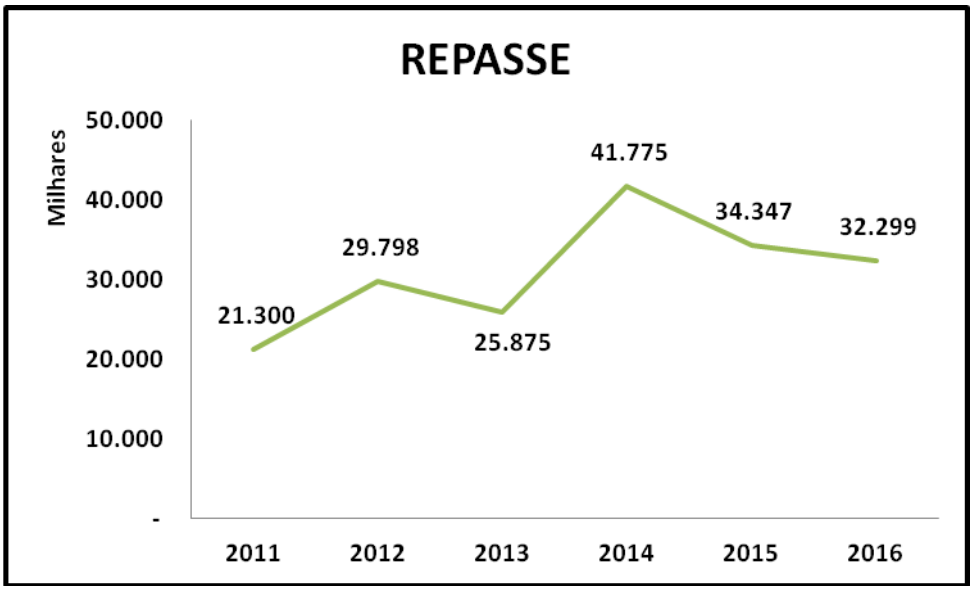
A superação do previsto nas despesas com RH se deve, sobretudo, a custos rescisórios em decorrência da demissão de 110 colaboradores no período entre janeiro e abril/2016, vide análise de RH apresentada mais adiante neste Parecer.

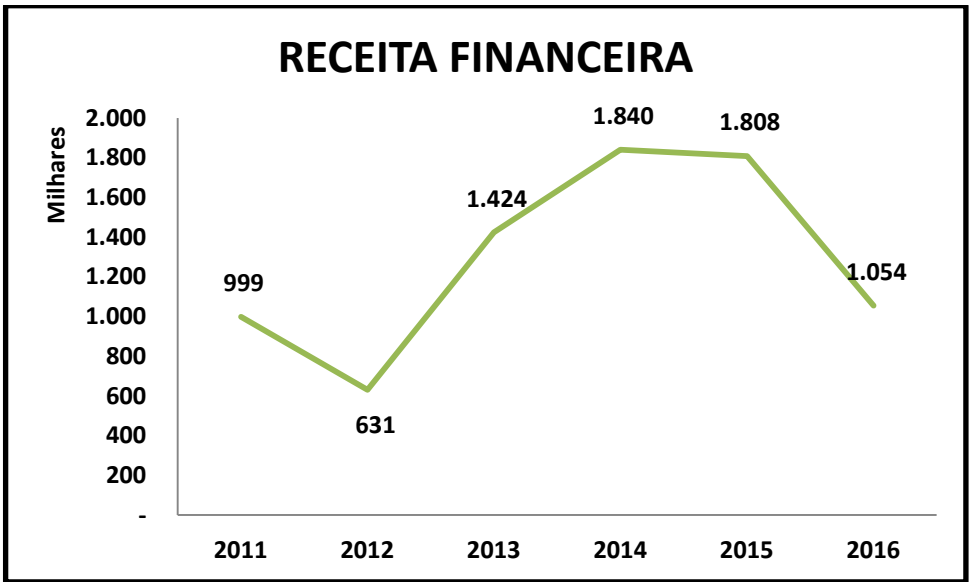
Além disso, a OS afirma ter renegociado contratos de limpeza e segurança e reduzido a locação de veículos, o que auxiliou numa realização 23% e 17% inferiores ao previsto nas despesas de área meio e custos administrativos respectivamente.

A OS afirma que a realização abaixo do previsto para suas principais despesas se deve a necessidade de redução dos custos e operação das FC Setor A. *Essas reduções foram necessárias, pois a OS tentou ao máximo preservar o atendimento dos aprendizes nos ateliês e ainda compensar a perda de receita financeira devido ao maior fracionamento dos repasses.As ações de redução que impactaram as rubricas foram: - Redução do atendimento no período noturno; - Redução do valor de cachês pagos para espetáculos e eventos de finais de semana; - Redução da formação continuada; - Redução das saídas pedagógicas.Apesar das reduções aplicadas conforme mencionada acima, o atendimento ao público das Fábricasde Cultura, não sofreu reduções expressivas, ou seja, o objetivo da OS de manter o máximo daoperação possível foi alcançado.*(p.24, relatório de atividades)

D. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS RECURSOS E DOS RESULTADOS

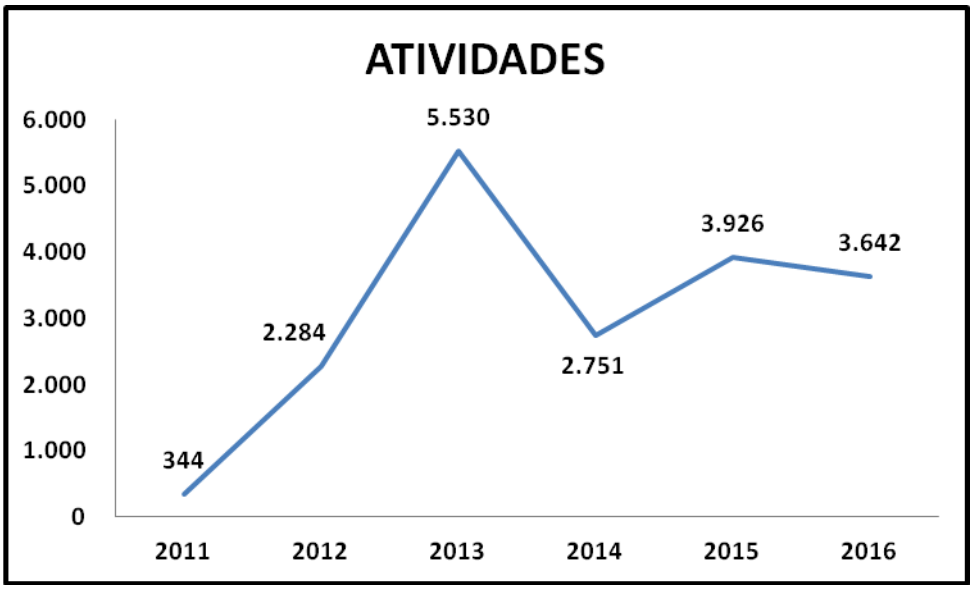
O comportamento dos repasses, captação e receitas financeiras nos últimos cinco anos foi:

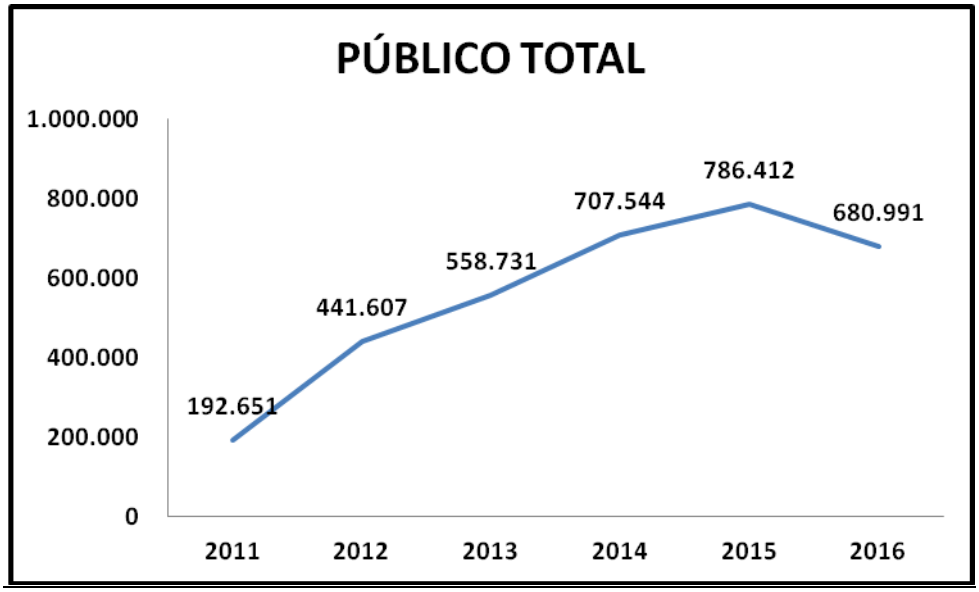




Ainda que o CG em tela tenha sido firmado no decorrer de 2016, é possível constatar que houve uma continuidade da redução dos recursos associada aos cortes para a área da Cultura, ocorrida em 2015, decorrente da crise financeira. Evidencia isso o gráfico acima, que mostra o total de repasses para 2015, ano em que a OS geria 4 Fábricas, e 2016 em que ao término do exercício eram 5. As receitas financeiras tem sua queda associada às reduções do repasse e ao fato de que em 2016 os repasses foram efetuados em maior número de meses, em parcelas menores, reduzindo, assim, as possibilidades de rendimento financeiro.

A redução de repasses redundou em uma diminuição das ações e consequentemente de público, mesmo diante dos esforços da OS para continuidade das séries históricas, conforme se vê nos próximos gráficos:





Importante lembrar que os dados de 2016 se referem a período que se inicia no final de fevereiro e que a partir de julho contempla uma unidade de FC a mais (FC Parque Belém).

E. PESQUISAS REALIZADAS

Para subsidiar a análise da prestação de contas referente ao exercício de 2016, a Unidade de Monitoramento solicitou às OSs que enviassem documentos com informações sobre as pesquisas realizadas ao longo do ano, que poderiam ser enquadradas nas seguintes categorias: (a) Pesquisa de público: perfil, satisfação, impacto e outros; (b) Pesquisa de avaliação qualitativa dos resultados; (c) Pesquisa de clima organizacional; (d) Pesquisa salarial referente à compatibilidade com a média do mercado; (e) Pesquisa de governança; (f) Outras pesquisas relevantes para análise de

desempenho e dos resultados. Além disso, no "Quadro Resumo para Relatório/Parecer Anual", as OSs deveriam informar o índice de satisfação do público/aluno e também as iniciativas de monitoramento e avaliação qualitativa das ações executadas em 2016. Cabe registrar que, para efeito da elaboração do Parecer Anual UM, não foram analisadas outras pesquisas eventualmente enviadas pelas OSs juntamente com os relatórios trimestrais.

Considerando os relatórios de pesquisas enviados pelas OSs, além de outras informações referentes a pesquisas identificadas nos Relatórios Anuais 2016, a UM analisou um total de 133 documentos, sendo 121 pesquisas de público: perfil, satisfação, impacto e outros; 7 pesquisas de avaliação qualitativa dos resultados; 4 pesquisas salariais referente à compatibilidade com a média do mercado (todas realizadas pela Wiabiliza Soluções Empresariais) e 1 outra pesquisa relevante para análise de desempenho e dos resultados. Não foram recebidas pesquisas de clima organizacional e governança.

Dentre as 133 pesquisas analisadas, 32 foram de Contratos de Gestão vinculados à UDBL, 32 à UFC e 69 à UPPM. Apenas uma OS não enviou nenhum relatório de pesquisa juntamente com o Relatório Anual 2016. A maioria das pesquisas foram feitas pelas próprias OSs, sendo que as de satisfação de público escolar em visitas agendadas a museus seguiram o modelo criado pelo Comitê Educativo da UPPM. Algumas pesquisas foram realizadas por instituições ou empresas contratadas especificamente para esse fim, como o Datacenso Inteligência de Mercado e Marketing, o Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social, o Instituto de Pesquisas A Tribuna (IPAT), a mc 15 consultoria-treinamento-pesquisa e a Wiabiliza Soluções Empresariais.

A Unidade de Monitoramento considera que as pesquisas de perfil e satisfação do público – tipologia predominante entre as pesquisas realizadas pelas OSs – podem subsidiar os processos de tomada de decisão, na medida em que trazem informações acerca dos públicos dos equipamentos culturais, programas e grupos artísticos da SEC, indicando percepções, necessidades, grau de satisfação, imagem e confiança institucional, entre outros aspectos. Essas informações, uma vez processadas e analisadas, fornecem indicações a respeito dos pontos críticos e dos pontos bem avaliados da prestação de serviços. Desta forma, embora exista uma tendência geral à valoração positiva dos serviços pelos usuários (assim como em outras áreas das políticas públicas), essas pesquisas vêm se tornando um instrumento relevante na avaliação e melhoria dos serviços públicos de cultura no âmbito do Estado de São Paulo.

Com relação ao monitoramento e avaliação das ações referentes ao CG 01/2016, a OS informa que a pesquisa aplicada trimestralmente nas Fábricas de Cultura teve por objetivo mensurar o nível de satisfação dos usuários com os serviços oferecidos pelas áreas de Formação Cultural e de Promoção e Articulação. As perguntas buscaram traçar o perfil do usuário, o alcance da divulgação das Fábricas e a satisfação com relação às ações desenvolvidas. Nas atividades de Formação Cultural (Ateliês de Criação, Trilhas de Produção e Projeto Espetáculo), bem como na Biblioteca, também se buscou verificar se o usuário fez ou não um curso, em que linguagem e sua satisfação com a atividade. Já na área de Promoção e Articulação, responsável pelos eventos de final de semana, disponibilização de espaços para ensaios e realização de sessões de cinema, as perguntas concentraram-se nas demandas dos usuários para garantir uma programação bastante diversa.

Junto com o Relatório Anual 2016, a OS enviou quadros com a quantidade total de questionários aplicados em cada Fábrica de Cultura nos quatro trimestres do ano. No "Relatório de Pesquisa de Satisfação" apresenta os resultados da pesquisa *online* aplicada no 4º trimestre, com questionários respondidos por aprendizes (público pedagógico) e pelo público espontâneo. Alguns destaques: na FC Cidade Tiradentes, dentre os 322 respondentes, 68% são aprendizes e 32% são público espontâneo; predominam as faixas etárias de 8 a 12 anos (37%) e 13 a 17 anos (31%), seguidas por 18 a 21 anos (7%), o que demonstra que o público infantil e o público adolescente predominam nesse equipamento. Entre os aprendizes, 54% fazem curso ou ateliê de dança e 31% de música, sendo que cada um pode fazer ou ter feito mais de uma atividade (resposta múltipla); e 99% afirmam estar satisfeitos com a atividade. Na FC Vila Curuçá, dentre os 218 respondentes, 83% são aprendizes e 17% são público espontâneo; predominam as faixas etárias de 13 a 17 anos (54%) e 8 a 12 anos

(37%), seguidas por 18 a 21 anos (5%), prevalecendo, nesse caso, o público adolescente. Entre os aprendizes, 42% fazem curso ou ateliê de dança, 30% de música e 28% artes visuais, sendo que cada um pode fazer ou ter feito mais de uma atividade (resposta múltipla); e 80% afirmam estar satisfeitos com a atividade.

Na FC Parque Belém, dentre os 273 respondentes, 87% são aprendizes e 13% são público espontâneo; predominam as faixas etárias de 13 a 17 anos (42,5%) e 18 a 21 anos (18%), o que demonstra que essa Fábrica atinge uma faixa etária mais elevada que as demais, considerando que o público infantil (8 a 12 anos) fica em apenas 9%. Nessa Fábrica também houve um percentual mais elevado de respondentes com mais de 61 anos (12%). Entre os aprendizes, 45% fazem curso ou ateliê de música e 25% de dança, sendo que cada um pode fazer ou ter feito mais de uma atividade (resposta múltipla); e 86% afirmam estar satisfeitos com a atividade. Na FC Sapopemba, dentre os 374 respondentes, 69% são aprendizes e 31% são público espontâneo; predominam as faixas etárias de 13 a 17 anos (43%) e 8 a 12 anos (27%), seguido por 18 a 21 anos (14%). Entre os aprendizes, 40% fazem curso ou ateliê de música e 32% de dança, sendo que cada um pode fazer ou ter feito mais de uma atividade (resposta múltipla); e 66% afirmam estar satisfeitos com a atividade. Na FC Itaim Paulista, dentre os 312 respondentes, 64% são aprendizes e 36% são público espontâneo; predominam as faixas etárias de 13 a 17 anos (43%) e 8 a 12 anos (31%), seguido por 18 a 21 anos (15%). Entre os aprendizes, 53,5% fazem curso ou ateliê de música e 33,5% de dança, sendo que cada um pode fazer ou ter feito mais de uma atividade (resposta múltipla); e 98% afirmam estar satisfeitos com a atividade.

Como ponto de melhoria com relação às pesquisas, a Unidade de Monitoramento recomenda que a OS inclua no relatório a descrição da metodologia adotada para a pesquisa online, relatando, por exemplo, como efetuam o envio do questionário, se há um mailing próprio para isso, se enviam para todos os matriculados ou se selecionam uma parte, a periodicidade e o período de aplicação da pesquisa, o tamanho da amostra, entre outras informações relevantes.

I-E *Consideração da UM:* ( ) Observação (x) Recomendação ( ) Solicitação

A título de contribuição, sugerimos que Unidade Gestora e OS considerem, no planejamento e avaliação das ações do próximo contrato de gestão, a realização de pesquisas relacionadas ao entorno, buscando verificar públicos potenciais e as principais barreiras à conquista e fidelização de novos públicos do território, bem como conhecer as demandas culturais locais. As interações com esse entorno podem permitir a expansão das ações culturais e socioculturais das Fábricas, além de contribuir para ampliar e fidelizar os públicos provenientes da vizinhança.

Ademais, considerando que períodos de crise demandam que se multipliquem novos e criativos esforços para viabilizar as realizações culturais a contento, recomendamos, a exemplo do sugerido para as demais parcerias, a realização de pesquisa interna, junto a funcionários, conselheiros e demais principais colaboradores (remunerados, voluntários e patrocinadores), no sentido de colher proposições para economia de gastos, uso responsável dos recursos, melhoria dos canais internos e externos de comunicação, e outros temas afetos à sustentabilidade, governança, qualidade e legitimação social, a fim de reunir mais subsídios para otimização dos recursos do contrato de gestão, para estimular o aumento e diversificação das fontes de receita e para proporcionar a ampliação da qualidade dos serviços culturais prestados.

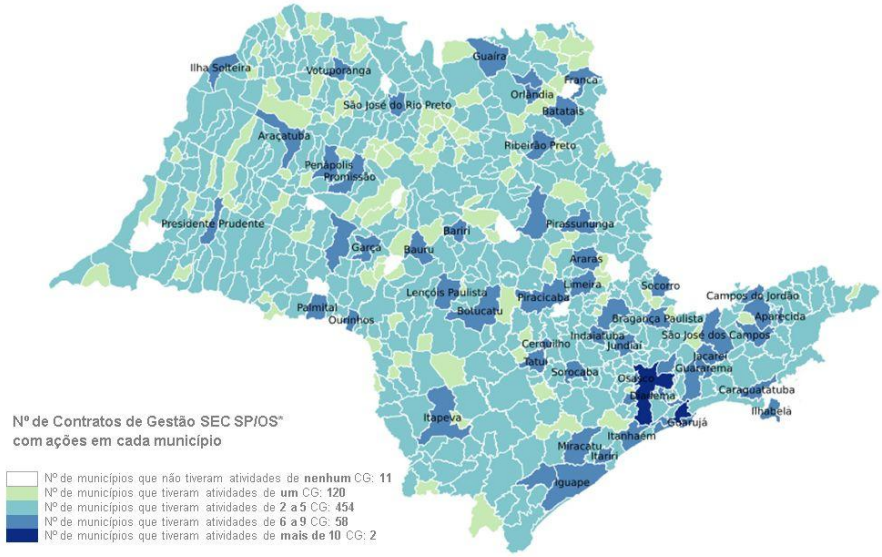
F. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Avançando no intuito de melhor verificar a contribuição de cada contrato de gestão para atingir o resultado estratégico da Política Estadual de Cultura, qual seja: “cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade”, a Unidade de Monitoramento criou em 2015 uma planilha de municípios que foi preenchida também em 2016 pelas Organizações Sociais. A partir dessas planilhas, considerando que as informações nela

prestadas são de responsabilidade das OSs e que a Unidade de Monitoramento não atua no acompanhamento das ações fins, foi possível traçar o mapa de cobertura das ações da SEC no território estadual realizadas em parceria com OSs de Cultura no ano de 2016 e compará-la aos dados coletados em 2015.

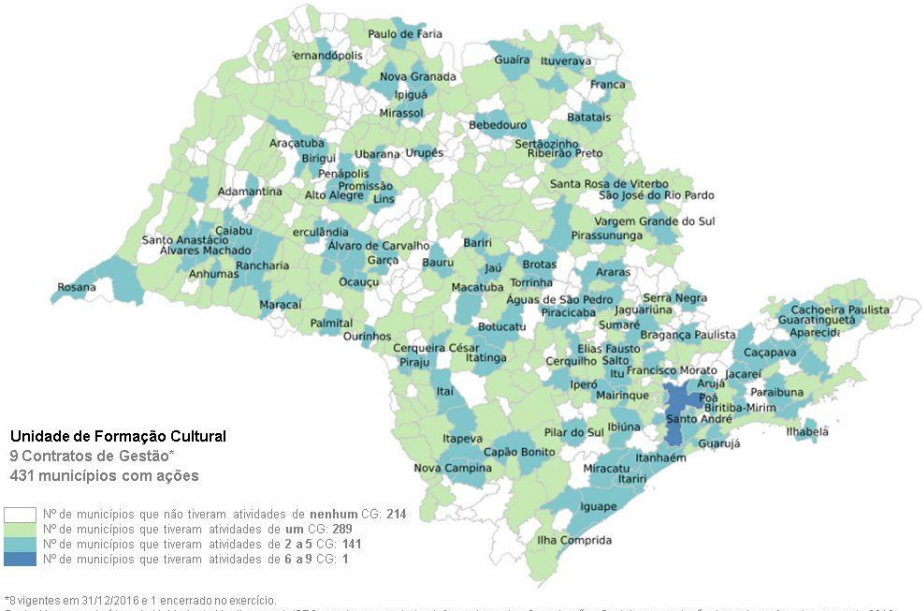
Assim, o primeiro mapa evidencia o total de municípios atingidos diretamente, somando ações de todos os contratos de gestão. O segundo permite verificar o comportamento das ações da área fim à qual está vinculado o contrato de gestão em exame, e o terceiro traz o total de municípios beneficiados por ações ligadas a esse mesmo contrato de gestão. Dessa forma, é possível visualizar a contribuição obtida em 2016 sob vários ângulos: no que diz respeito ao previsto x realizado; na comparação com o conjunto de iniciativas realizadas pelo total de OSs e, mais especificamente, com as ações de circulação / itinerância da área fim do objeto contratual, e na verificação do desempenho específico desse contrato de gestão pelo Estado.

Atuação da SEC em parceria com as OS no Estado de São Paulo em 2016



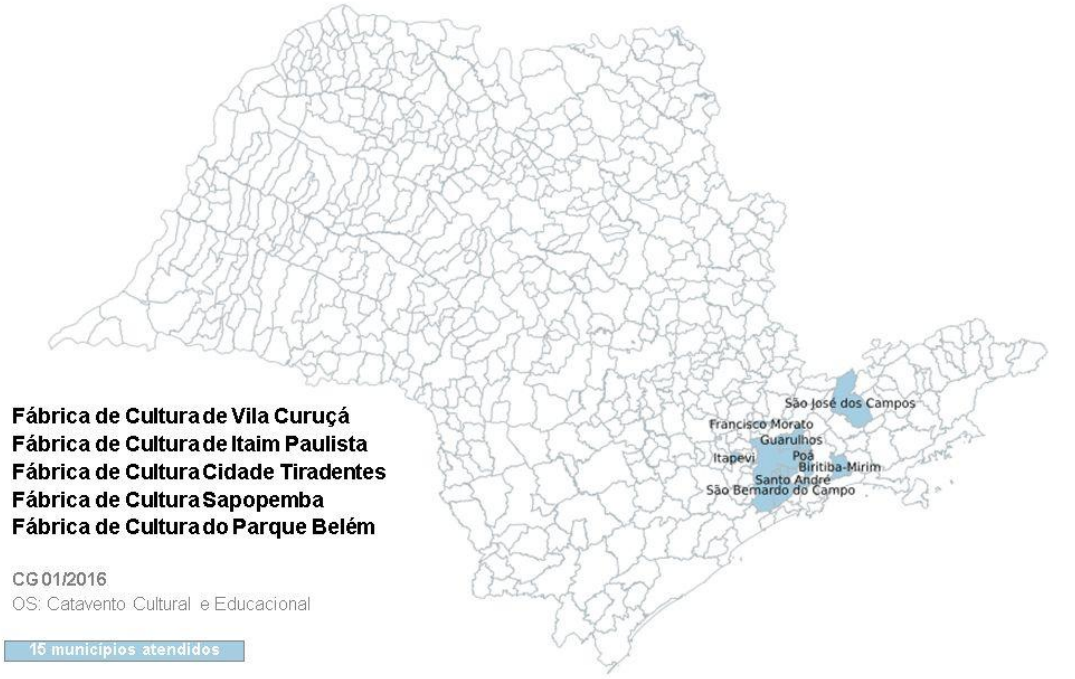
*25 vigentes em 31/12/2016 e 2 encerrados no exercício, totalizando 27 contratos.
Fonte: Mapa construído pela Unidade de Monitoramento/SEC com base nos dados informados pelas Organizações Sociais na prestação de contas referente ao ano de 2016.

Atuação da SEC em 2016: Municípios atendidos por Contratos de Gestão de Formação Cultural



*8 vigentes em 31/12/2016 e 1 encerrado no exercício.
Fonte: Mapa construído pela Unidade de Monitoramento/SEC com base nos dados informados pelas Organizações Sociais na prestação de contas referente ao ano de 2016.

Atuação da SEC em 2016: Municípios atendidos por Contrato de Gestão



Fonte: Mapa construído pela Unidade de Monitoramento/SEC com base nos dados informados pelas Organizações Sociais na prestação de contas referente ao ano de 2016.

Em 2016, o conjunto de Contratos de Gestão atingiu um total de 634 municípios, o que equivale a 3 municípios (ou 0,5%) a mais do que em 2015. Destes, 7 são novos municípios, enquanto 4 dos 631 municípios atendidos em 2015 deixaram de sê-lo em 2016.

A UFC, por sua vez, realizou ações em 431 municípios, atingindo 66,8% dos 645 municípios do Estado de São Paulo. Em relação ao alcance territorial de 2015, teve aumento de 3,1%, indo de 418 para 431 municípios atendidos.

O Contrato de Gestão em tela, iniciado em 21/02/2016, manteve ações em 15 municípios. O Contrato 01/2016 passa então a agrupar Objetos Culturais que antes pertenciam aos Contratos 01/2011 e 03/2012.

II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA

Objetivo da verificação II: examinar se as ações, rotinas e execução orçamentária previstas foram realizadas em conformidade, nos termos da legislação vigente e da pactuação celebrada por meio docontrato de gestão.

A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO

A partir dos documentos citados na apresentação desse Parecer, a UM verificou o atendimento por parte da organização social de aspectos de conformidade e legalidade definidos no contrato de gestão, tais como obediência ao limite de despesas com recursos humanos e especificamente com diretoria, posicionamento da auditoria externa independente quanto às demonstrações financeiras e aprovação do relatório de atividades pelo Conselho de Administração da entidade, entre outros.

A Unidade Gestora verificou a entrega dos 20 documentos solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado na IN nº 2/2016, englobando diversas certidões e declarações, não apontando pendências por parte da organização social. Além disso, a OS entregou junto ao relatório anual de atividades e de prestação de contas, os anexos técnicos e administrativos previstos, documentos fundamentais para permitir a análise realizada a seguir.O quadro abaixo traz informações sobre conformidade e atendimento à legislação em 2015 (para efeito comparativo) e em 2016.

CONFORMIDADE	2016
Orçamento previsto para RH (demais empregados) (R$)	15.476.185
Total despendido com RH (demais empregados) (R$)	17.523.391
% despesas de RH com relação ao orçamento	**113%**
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG	**69,1%**
% limite para gastos de RH, definido no CG	68,50%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R$)	416.220
Total despendido com diretoria (R$)	299.646
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	72%
%despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	1,2%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	1,5%
Número de empregados CLT	309
Número de demissões no exercício	110
Total despendido com rescisões (R$)	1.101.289
%despesas do Programa Edificações com relação as receitas totais	1,6%
% piso para despesas do Programa Edificações, definido em CG	0,50%
Parecer da Auditoria KPMG	Aprovado sem ressalvas
Deliberação sobre prestação de contas pelo Conselho Administrativo	Aprovado
Cumpriu rotinas contratuais, segundo a UGE	Sim
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Satisfatório

Fonte: PA UM 2015, Relatório Anual OS e Pareceres Técnicos UGE, 2015 e 2016.

II-A *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação

De acordo com o quadro, a OS cumpriu todos os aspectos de conformidade observados, salvo pelos percentuais de despesas com RH, o que se deveu aos custos rescisórios decorrentes da demissão de 110 colaboradores.

Segundo CG 01/2016, cláusula segunda, parágrafo 9º, a OS deve *observar como limites: 1,5% do repasse anual para a remuneração e vantagens de qualquer natureza para os dirigentes e 68,5% do repasse anual para remuneração e vantagens para os demais empregados, ressaltando que os salários deverão ser estabelecidos conforme padrões utilizados no Terceiro Setor para cargos com responsabilidades semelhantes, baseando-se em referenciais específicos divulgados por entidades especializadas em pesquisa salarial existentes no mercado.*

Segundo CG 01/2016, Anexo Técnico I, a OS deve: *Assegurar a manutenção física e a conservação preventiva das edificações, instalações e equipamentos de infraestrutura predial, investindo, no mínimo, 0,5% do repasse do Contrato de Gestão em ações de operação e em sua manutenção preventiva e corretiva.*

B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

OBJETO CONTRATUAL	2016
Fábricas de Cultura Zona Leste	6
Média do IT SEC considerando todos os objetos geridos em parceira com OS	9,16

Fonte: Planilha Índice de Transparência nos Sites vinculados ao Objeto Contratual.

II-B *Consideração da UM:* ( ) Observação ( ) Recomendação (x) Solicitação

O Índice de Transparência nos Sites dos Objetos Culturais geridos em parceria com OSs de Cultura é um indicador de transparência criado em 2013 pela Unidade de Monitoramento com apoio da então Secretaria de Gestão Pública, atual Secretaria de Planejamento e Gestão, e aplicado pela primeira vez em 2014, com base na pontuação aferida no último trimestre do ano. A partir de 2015, passou a valer a média dos 4 trimestres, dada a importância de manter os requisitos de transparência ao longo de todo o exercício. Para 2016, deu-se continuidade a forma de aferir de 2015. Nota-se, no exercício de 2016, um expressivo declínio do resultado do IT para os objetos do CG em tela, passando da categoria transparência satisfatória para "transparência parcial".

Nota-se, no exercício de 2016, um resultado bastante baixo do IT para o objeto do CG em tela, classificando o resultado como "transparência parcial". Considerando que se tem registrado, desde a implantação do Índice de Transparência, uma profunda melhora nas notas obtidas pela maior parte dos objetos culturais, logrando, por consequência, um aumento na média geral, esse declínio mostra-se ainda mais perceptível e impactante, e digno de nota e compreensão, sendo solicitada a indicação, por parte da OS, das providências que adotará para modificar e melhorar essa situação no decorrer de 2017.

C. REGULARIDADE NOS PROCESSOS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS E DE RH (Foco das visitas técnicas realizadas pela UM em 2016)

Buscando auxiliar os órgãos de controle nas demandas decorrentes da ADI 1923[1], ainda em 2015, a UM elaborou o "Referencial de boas práticas de compras e contratações de serviços" e o "Referencial de boas práticas na contratação de recursos humanos", ambos documentos de apoio às OS na elaboração e revisão de seus manuais de compras e contratações de serviço e recursos humanos.

Partindo desse referencial, em 2016, a equipe da Unidade de Monitoramento realizou, entre 25 de agosto e 01 de novembro, uma série de visitas técnicas (VTs) às sedes das organizações sociais parceiras da SEC, com foco na análise de processos de compras e contratações de bens e serviços, e contratações de recursos humanos, sobretudo sob a perspectiva da qualidade da gestão e governança. Em cada visita buscou-se verificar um conjunto de itens e identificar os principais pontos positivos ou os principais pontos passíveis de melhoria, conforme o caso. Além disso, as visitas permitiram coleta de subsídios práticos para a revisão e complementação dos citados Referenciais, contribuindo para aprimorar os respectivos regulamentos e manuais de cada OS parceira, além de, subsidiariamente, assessorar as unidades da SEC no acompanhamento e monitoramento da execução dos contratos de gestão.

O quadro a seguir traz os pontos mais relevantes identificados na visita técnica à organização social em tela. Após a visita, assim como as demais entidades, a Catavento recebeu comunicação sobre os principais aspectos observados, sendo sugerida pela UM a revisão de seus manuais para adoção de melhorias:

CCE	Pontos Positivos	Pontos Passíveis de Melhoria
Compras	O processo estava bem estruturado, em ordem, incluiu cópias dos e-mails de negociação entre a organização e os concorrentes. Boa construção	A organização não disponibiliza o processo de compras após o encerramento e não divulga o vencedor da proposta no site da OS. Pela égide

[1] Parágrafo 66º: (...) *(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade.*

	de editais para recebimento de propostas, elencando adequadamente os serviços e produtos a serem fornecidos, e destacando toda a documentação necessária e de fato imprescindível para o aceite de propostas, encadeada como um check list eliminatório. Feitura de cotações mesmo para compras de baixo valor.	da transparência ativa, é imprescindível que a OS mantenha público, no site, o registro das últimas compras e contratações realizadas, indicando as empresas vencedoras, e o valor global envolvido. O Regulamento de compras é bastante simplificado, um pouco desatrelado da prática real de compras, que é bem melhor do que o instrumento. Cabe atualizá-lo, até para registrar as boas práticas reais de compras que vigoram na OS, como a 'avaliação de partes interessadas', um check list que visa assegurar a impessoalidade das compras e contratações, e aplicação de cotação também para valores abaixo dos listados no regulamento.
RH	Foi apresentado no processo a justificativa para a abertura da vaga, a ficha do funcionário e currículo.	Os processos seletivos não permanecem no site, assim como o publicização do novo contratado. Os novos funcionários recebem instruções verbalmente, porém não são orientados a ler o manual de RH da organização. Além disso, o Manual de Recursos Humanos depende de atualização premente, que depure critérios claros e objetivos para ingresso de funcionário, vinculando-os ao Plano de Cargos e Salários

II-C *Consideração da UM:* (x) Observação ( ) Recomendação ( ) Solicitação

As orientações correspondentes às verificações realizadas já foram encaminhadas à organização social e encontram-se em processo de atendimento. É importante destacar que os regulamentos da OS podem prever tanto as boas práticas recomendadas nos referenciais elaborados pela UM, quanto outras não previstas, porém já praticadas ou pesquisadas junto a outras instituições, visando sempre a maior transparência e respeito ao interesse público e ao uso responsável dos recursos. Isso é especialmente válido no caso da Catavento Cultural e Educacional, onde pudemos registrar algumas das melhores práticas de compras e contratações dentre as realizadas em todas as organizações sociais, faltando apenas que as mesmas sejam devidamente registradas em seus regulamentos em que a capacitação de novos colaboradores envolva o conhecimento desses documentos e sua adoção como referencial. Assim, as melhores práticas ficarão registradas e poderão servir de material de apoio tanto interno (ampliando a qualidade dos processos internos e de sua assimilação) quanto externo (ampliando a transparência e visibilidade do bom desempenho e seriedade verificados).

III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE

Objetivo da verificação III: examinar se as ações, rotinas e execução orçamentária previstas foram realizadas com a melhor relação entre custo e benefício, assegurando o uso responsável dos recursos e o interesse público.

A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS

No PA UM 2015, a Unidade de Monitoramento realizou comparativo entre os dez maiores salários pagos pela organização social e cargos similares extraídos de duas fontes, a pesquisa Wiabiliza e o Salariômetro, identificando compatibilidade e adequação parcial, no caso da OS CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL, solicitando que ela se manifestasse quanto a essa avaliação. Em reposta, a OS esclareceu que os salários dos cargos de Superintendente de Formação Cultural, Promoção e Articulação e PMSP que se apresentaram em média 5% maiores que os salários médios

indicados na pesquisa Wiabiliza, podiam ser justificados em decorrência dos dissídios aplicados ao longo de cada contrato de trabalho.

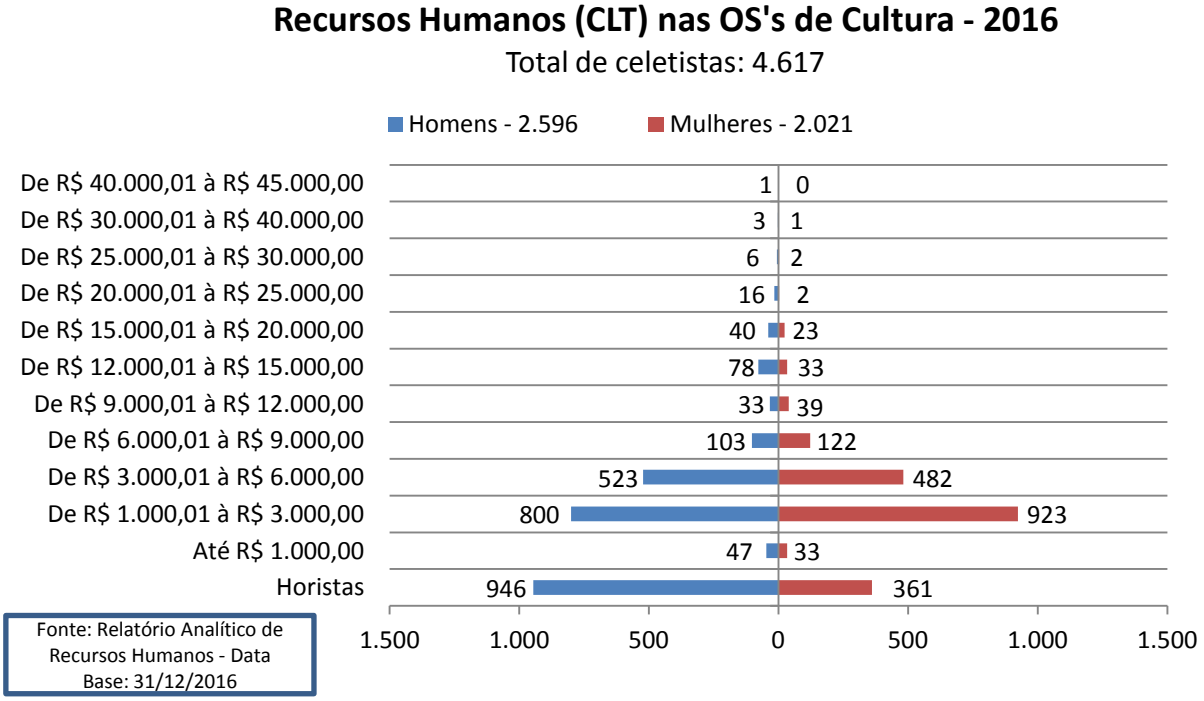
A OS mantém em seu site o manual de recursos humanos, em que deve inserir plano de cargos e salários a fim de garantir mais transparência com relação ao uso dos recursos públicos destinados a RH.

Em 2016, devido ao contexto de crise, houve 110 demissões, o que elevou as despesas de pessoal em decorrência das verbas rescisórias pagas aos colaboradores dispensados, num total de R$ 1.101.289, conforme tabela já apresentada nesse parecer.

Ainda com relação aos salários, para tornar mais qualificadas as análises de eficiência e economicidade dos contratos de gestão, a Unidade de Monitoramento procedeu em 2016, tal como em 2015, ao exame mais detalhado dessas despesas, visto que elas correspondem, em média, a 60% do total de cada pactuação, podendo chegar a percentuais ainda mais expressivos. Com base nos relatórios analíticos de RH de todas as OS, foram criadas 10 faixas de remuneração e os funcionários celetistas foram distribuídos de acordo com a posição de seus salários nominais nessas faixas, considerando-se ainda a distribuição por sexo, homem ou mulher, conforme apontado por cada OS.

Cabe dizer que a distribuição em dez faixas teve como objetivo promover uma análise detalhada e avançar na preservação de uma série histórica, uma vez que este foi o parâmetro usado no ano anterior, não se desconsiderando aqui a possibilidade de outros estudos a serem feitos com diferente número de faixas ou critérios para segregação da informação, tal como número de salários mínimos ou outros valores na composição de cada faixa, conforme sugerido nas manifestações com relação ao PA UM 2015 por algumas organizações. Já a escolha pela distribuição binária “homem/mulher” segue a distinção feita pelo IBGE nos sensos demográficos. Ainda que consideremos as questões de gênero fundamentais, não foi possível alcançar nessa análise as mais de 30 distintas classificações ligadas à identidade de gênero.

A distribuição efetuada permitiu verificar como a massa salarial está repartida pelas diversas faixas nos contratos de gestão:



Fonte: Relatório Analítico de Recursos Humanos - Data Base: 31/12/2016

Os dados apresentados demonstram que:

- Dos 4.617 funcionários celetistas das 20 organizações sociais parceiras da SEC, 3.310 atuam em regime de dedicação regular (em média 44 horas semanais) e 1.307 são remunerados por hora trabalhada (horistas).
- Dos 4.617 funcionários a maioria (1.803 = 39,1%) ganha até R$ 3 mil. Considerando os horistas, o percentual sobe para 67,4%.
- 1.005 funcionários ganham acima de R$ 3 mil e até R$ 6 mil, o que equivale a 21,8% do total geral ou 30,4%, excluídos os horistas.
- 80 funcionários ganham até R$ 1 mil por mês.
- Há mais homens (56%) que mulheres (44%) no conjunto dos contratos de gestão, quando computados os horistas, porém quando descontados, a diferença diminui e a proporção se inverte (49,8% homens e 50,2% mulheres).
- Nos salários até R$ 9 mil, há relativo equilíbrio entre o total de homens (1.473) e o de mulheres (1.560) que recebem essa remuneração, sem contar os horistas (pois não é possível avaliar a proporção real de remuneração entre os sexos, visto que o total de horas de cada funcionário pode variar devido a inúmeros fatores).
- Das 277 pessoas que recebem salários acima de R$ 9 mil reais, 177 são homens e 100 são mulheres, o que equivale a 36% do total.
- Nas três faixas de remuneração mais altas, há 10 homens e 3 mulheres, sendo 1 homem na maior faixa salarial, 3 homens e 1 mulher na segunda maior faixa e 6 homens e 2 mulheres na terceira faixa.
- Vale acrescentar que, em relação a 2015, houve uma redução de 543 funcionários.

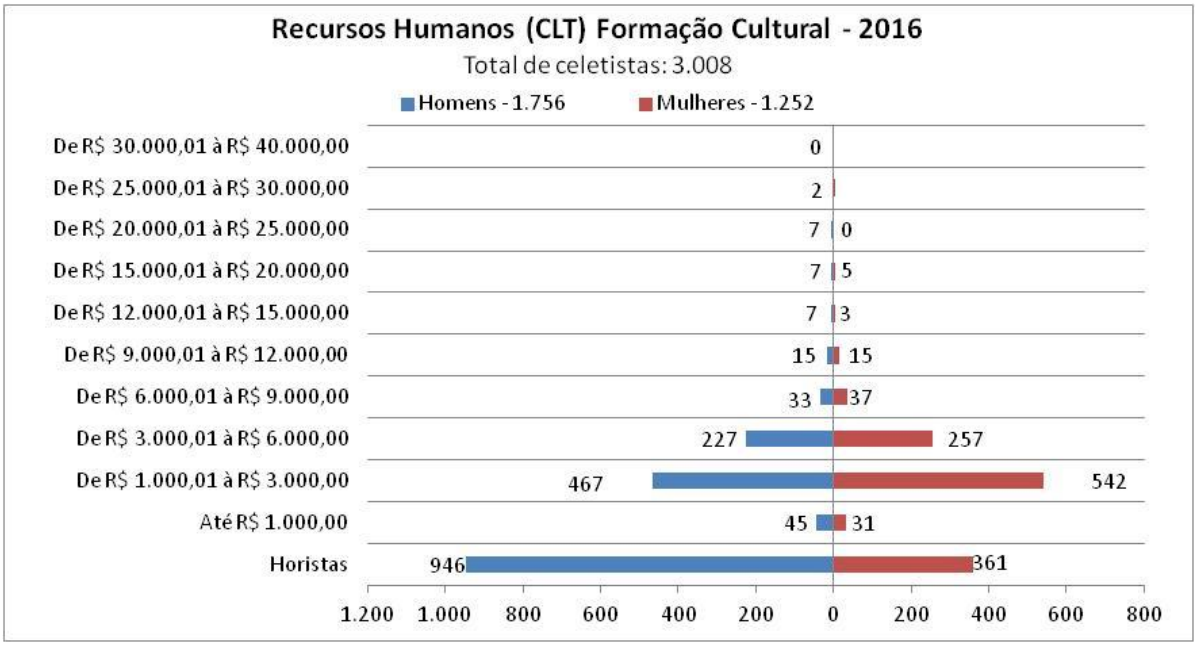
Tais dados indicam, repetindo o que o correu no ano passado, que, embora o número de homens e mulheres seja relativamente equivalente, a proporcionalidade no que se refere às faixas salariais só se mantém nos patamares de remuneração mais baixos, onde há, também, a maior concentração de pessoal.

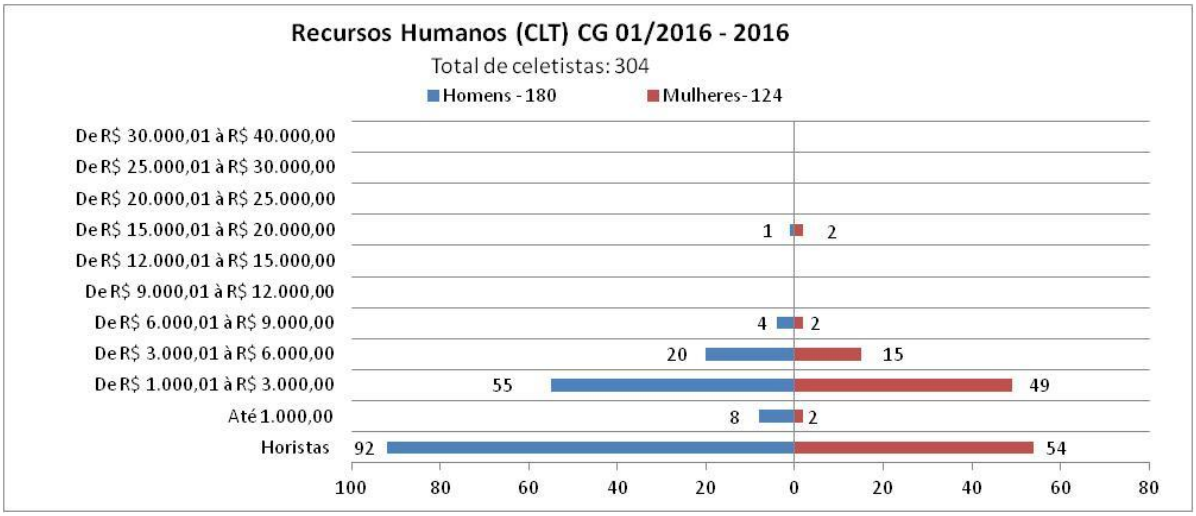
Uma vez que tais informações referem-se à média do conjunto de 26 contratos de gestão, é importante que cada OS avalie sua distribuição salarial entre as diferentes faixas que pratica, de acordo com seu manual de recursos humanos e seu plano de cargos e salários (sendo que as faixas aqui estabelecidas são apenas para fins de agrupamento e comparação). A área cultural é o lócus por excelência da diversidade e, nesse sentido, precisa assumir posição exemplar no combate às desigualdades de quaisquer espécies, sejam elas associadas a gênero, etnia ou à existência de deficiências.

As questões de gênero aqui assinaladas objetivam lembrar que são vários os aspectos a serem considerados, quando se fala em remuneração de pessoal. As OSs de Cultura também têm um papel no esforço social e coletivo de se assegurar a distribuição de cargos e remunerações de forma equitativa, que leve em conta o mérito, sem prejudicar – por força de preconceito e outros estigmas – a diversidade que é tão necessária à qualidade da gestão quanto à construção de uma sociedade mais justa. Nesse cenário, é fundamental garantir que homens e mulheres nas mesmas posições percebam a mesma remuneração e ter mecanismos que viabilizem o acesso a quaisquer postos para homens e mulheres de forma equivalente.

Finalizando esse assunto, embora não se trate de funções remuneradas, é útil destacar que a questão de gênero também é presente e deve ser considerada na composição dos conselhos de administração das entidades. Do total de 305 conselheiros atuando em 2016, 233 ou 76,4% são homens e apenas 72 são mulheres, ou 23,6%. Mais uma vez, embora constituam presença expressiva na forma de trabalho da área cultural, quando se trata de ocupação dos principais cargos decisórios (remunerados ou não), a presença feminina diminui radicalmente.

Os próximos quadros indicam a posição do conjunto de parcerias da área fim e do próprio contrato de gestão em relação à distribuição de seus recursos humanos em 2016.





Vemos, pelos gráficos apresentados, que, no caso da área de Formação, 36,1% dos funcionários das OSs ganham até R$ 3 mil e 16,1% ganham acima de R$ 3 mil até R$ 6 mil. Há uma predominância de homens em seis das dez faixas salariais, o que se reflete no total de celetistas (dos quais 58% são homens). Essa proporção se mantém nas quatro faixas de maior remuneração (16 homens para 6 mulheres). Apenas 1 mulher ganha acima de R$ 20 mil. Dentre os homens, são 9.

Por sua vez, o quadro de pessoal deste contrato de gestão representou, em 2016, 6,6% do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e 10,1% do total de recursos humanos de Formação.No CG 01/2016, 59,2% são homens e 40,8% são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra 37,5% do pessoal em salários até R$3.000, desconsiderando-se os horistas, e 3 colaboradores (1%) ganham mais que R$ 15.000.

B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS EM RELAÇÃO AO ESTADO

Diante dos dados apresentados e no intuito de verificar a economicidade do contrato de gestão em relação à execução do objeto contratual diretamente pela Administração, mais uma vez buscamos responder a duas perguntas:

→ É viável realizar diretamente pela SEC o objeto contratual com os patamares de resultados registrados (atividades culturais; públicos; cumprimento de rotinas de preservação do patrimônio e das edificações e das obrigações legais e administrativas)

→ Sendo viável, seria mais vantajosa, equivalente ou menos vantajosa essa realização pela Administração Direta?

Como há muitas variáveis complexas a examinar – e tempo e recursos humanos e materiais exíguos – novamente optamos por examinar as questões considerando um grupo principal de despesas, que é justamente aquele que representa a maior parcela de recursos financeiros alocados no contrato de gestão: a saber, a remuneração de recursos humanos. Cabe ressaltar a importância estratégica dessa opção: cultura se faz com gente. Embora obviamente recursos humanos sejam essenciais na realização de quaisquer políticas públicas, no caso da área cultural, o fato é que a força de trabalho é o fator mais decisivo para o sucesso das realizações previstas, seja porque todo o planejamento, produção e viabilização das ações depende de atuação humana direta (não sendo possível promover uma substituição significativa por máquinas, por exemplo), seja porque, em muitos casos, a execução das ações culturais é diretamente dependente da existência de pessoas que as realizam, sendo condicionada por ela a ponto de a substituição das pessoas que executam ocasionar mudanças expressivas nos resultados alcançados, na qualidade aferida e na satisfação de público. São exemplos disso os artistas que integram os grupos artísticos, os curadores de exposições e festivais, os professores nas escolas artísticas e os educadores dos serviços educativos, entre outros. Especialmente em ano de crise, esses fatores precisam ser considerados quando se trata de otimizar resultados e, muitas vezes, de substituir profissionais mais capacitados e mais bem remunerados por outros que ganharão menos, em virtude da necessidade de redução de gastos.

Seguindo a mesma lógica do exercício anterior, registramos que, para cogitar a possibilidade de realização das ações culturais pela SEC é preciso, antes de mais nada, verificar se a Pasta teria condições de assumir diretamente as responsabilidades atualmente compartilhadas com as organizações sociais por meio da parceria.

No caso da força de trabalho, é fundamental que o Estado disponha de quadros ou de condições para contratá-los. O quadro abaixo apresenta as conclusões da análise efetuada, reapresentadas para 2016, porém sem alterações significativas em relação a 2015:

Questão	Resposta
Há disponibilidade de recursos humanos na Pasta da Cultura para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	**Não**. O quadro da SEC é composto (em dados de 31/12/2016) de 236 servidores remunerados pela SEC, todos alocados em ações técnicas e administrativas da própria Secretaria (9 a menos que no exercício anterior). Desde 1993, conforme se verifica no Portal da Transparência do Estado, esse quadro não sofre alterações significativas e vem diminuindo paulatinamente ano a ano.
Há possibilidade de contratação de recursos humanos imediatamente ou no curto prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	**Não**, pois não existem cargos comissionados disponíveis e o ingresso de servidores no Estado somente se dá mediante concursos ou cargo em comissão. Os primeiros estão suspensos por causa da atual crise econômica e os segundos, ocupados ou congelados, pela mesma razão. Cumpre ressaltar que o cenário de grave crise econômica enfrentada desde 2015 fez agravar o congelamento dos cargos, inviabilizando, inclusive, substituições de vacâncias na Pasta, salvo em situações excepcionais.

Há possibilidade de contratação de recursos humanos no médio ou longo prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	A realização de concursos depende de autorização governamental, assim como a criação de novos cargos comissionados. Se fosse apenas essa a necessidade, a resposta poderia ser sim ou não, estando fora da alçada única e exclusiva da Pasta. Porém, seria necessário alterar a legislação, para não ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos com pessoal no Estado, destacando que SP continua no limite prudencial em relação a tais gastos. Ante o contexto de defesa do Estado gerencial, da eficiência administrativa e da contenção de gastos estatais, que tem marcado a Administração brasileira desde os anos 1990, e que se intensificou no atual período de crise, tal mudança se configura bastante improvável. No mínimo, é possível afirmar com consistência que não há nenhuma iniciativa legislativa nessa direção hoje. Assim sendo, a resposta é **não**.

As três negativas acima uma vez mais indicam que seria inviável no curto e médio prazo, e possivelmente também no longo prazo, a viabilização de pessoal por parte da Administração para a execução direta do objeto contratual. Sem essa possibilidade, toda a perspectiva da execução direta permanece igualmente **inviável**, a não ser que se configure um amplo e novo cenário de reforma administrativa e legal.

À parte a inviabilidade constatada, nos perguntamos de novo: caso houvesse condição de execução direta dos objetos contratuais pelo Estado, ela seria mais vantajosa, equivalente ou menos vantajosa do que o que o modelo de gestão em parceria com OS, do ponto de vista estritamente econômico-financeiro?

Para verificar essa questão, novamente recorremos ao maior grupo de despesas do contrato de gestão: os recursos humanos, considerando que a opção mais vantajosa nessa rubrica orçamentária trará o mais expressivo impacto econômico e financeiro, na medida em que ela representou, em média, 60% dos recursos alocados nas parcerias entre 2004 e 2014, 79% em 2015 e 82,63 m 2016 (sendo a elevação desse percentual ocasionada pelos expressivos cortes de verbas estaduais para os repasses aos contratos de gestão em virtude da crise econômica, lembrando que essa rubrica orçamentária inclui não só as despesas com salários, encargos e benefícios, como também as despesas rescisórias dos recursos humanos demitidos por força dos cortes).

Analisando os dados fornecidos pelo Departamento de Recursos Humanos da Pasta referentes aos cargos e salários praticados pela SEC em dezembro/2016, verificamos que o desembolso equivaleu a R$ 1.160.320, e a média salarial mensal, considerando os 228 servidores públicos da Cultura entre concursados e comissionados remunerados pela Pasta (ainda segundo o DRH/SEC), foi de R$ 5.089. Por sua vez, a prestação de contas da Organização Social permitiu verificar, a partir da planilha analítica com nomes, cargos e salários, que a OS utilizou R$ 1.263.840 para a remuneração de seus 304 empregados, cuja média salarial nominal em 31/12/2016 foi de R$ 4.157.

Considerando o custeio de recursos humanos, vemos que, do ponto de vista econômico e financeiro, o modelo OS é **mais vantajoso** que a execução do objeto contratual pela Administração Direta. Reiteramos que essa afirmação se torna ainda mais consistente quando se observa que o modelo OS na Cultura, ao utilizar uma forma preponderante (quase exclusiva) de contratação de pessoal, que é a CLT, equipara todos os seus colaboradores em termos de direitos trabalhistas, benefícios e encargos. No caso do Estado, a possibilidade de contar com servidores efetivos (que contam com estabilidade e aposentadoria especial) e servidores comissionados (sem nenhum vínculo, suscetíveis de demissão sem justa causa sem quaisquer benefícios ou garantias e sem aposentadoria especial) cria um fator de desequilíbrio da equidade entre os empregados.

Para além da remuneração de pessoal, outros fatores evidenciam que o modelo OS é mais vantajoso e apresenta maior economicidade que a execução pela Administração Direta, como o fato de que o Estado não teria condições de receber doações a título de patrocínio para o objeto contratual ou de assegurar que os recursos obtidos por meio de captação operacional fossem alocados em sua

manutenção e funcionamento, o que acarretaria prejuízos às ações culturais realizadas e, por conseguinte, ao seu público beneficiário.

A maior flexibilidade do modelo OS para a estruturação de parcerias visando a execução de projetos; a gestão baseada em finalidade não lucrativa; e o estabelecimento de vínculo com o Poder Público baseado no cumprimento de metas e no alcance de resultados também são importantes vantagens do modelo, ao permitir, ao mesmo tempo, a necessária agilidade operacional e administrativa na gestão das atividades e o controle finalístico pelo Estado. Por fim, a agilidade e eficiência nos processos de compras e contratações de serviços, seguindo regulamentos próprios e por meio de processos amplamente fiscalizados e obrigados à transparência são também pontos bastante importantes, e cujos resultados podem ser aferidos em visitas in loco aos objetos contratuais, com aquelas realizadas no exercício de 2016, na verificação das rotinas de manutenção predial e conservação preventiva, e constatados nas pesquisas de satisfação do público com os serviços culturais oferecidos.

OPINIÃO DA UM

A crise financeira enfrentada pelo país diminuiu a arrecadação do Estado de São Paulo em 8,6% em relação ao projetado para 2016, o que teve como efeito, entre outros, a redução em 15,89% do orçamento previsto para a Secretaria da Cultura. Essa ocorrência acarretou aditamentos em quase todos os contratos de gestão, para redução de orçamento e, consequentemente, de metas. Em paralelo, a SEC passou a solicitar das organizações sociais parceiras maior empenho na captação de recursos e na otimização dos recursos existentes.

A Catavento Cultural e Educacional, no CG 01/2016, tentou responder a essa demanda, buscando parcerias que permitiram a continuidade de suas ações, tendo a realização próximo do integral do plano de trabalho, atingindo 96% do previsto. A Unidade Gestora considerou que o trabalho exercido pela Organização Social, no ano de 2016, foi “qualificado e positivo”,cabendo a ela acompanhar e atestar a qualidade e a efetividade dos resultados apresentados e verificar a necessidade de adequações nos próximos planos de trabalho.

Vale mencionar que em 2015 a Catavento apresentou na ocasião da convocação pública da Resolução SC 111 de 27/11/2015 proposta que foi sagrada vencedora, de modo a firmar com a SEC esse CG 01/2016, que teve início em 21/02/2016. Desse modo, o presente Parecer avaliou a prestação de contas anual entregue pela OS a partir de 21/02/2016.

De acordo com os dados analisados, registramos que a execução contratual atingiu quantitativamente todos os resultados previstos, correspondendo adequadamente à execução orçamentária. Desse modo, informamos que, na avaliação da Unidade de Monitoramento, a prestação de contas da OS referente à execução do contrato de gestão 01/2016 no exercício de 2016 foi considerada **REGULAR**, não tendo chegado a nosso conhecimento nenhuma informação em contrário, ressaltando que a veracidade das informações prestadas é responsabilidade da Organização Social e que a comprovação dos resultados e a análise técnica e qualitativa das realizações são de competência da Unidade Gestora. Note-se que, embora a avaliação seja a mesma que a do contrato anterior, já foi possível notar melhoria nos processos e resultados em relação à pactuação anterior, com destaque para a previsão e boa performance de captação de recursos obtida, apesar da falta de tradição para esse tipo de equipamento cultural e da maior dificuldade de mobilizar recursos para atuação nas periferias urbanas.

Cabe ressaltar, por sua vez, observando o conjunto de contratos de gestão, que a realização das ações previstas em patamares adequados ou mesmo de superação das metas previstas, apesar dos cortes orçamentários, não indica exclusivamente sucesso na captação, obtenção de parcerias ou otimização de recursos, mas tem a ver também com as escolhas qualitativas realizadas. Na área cultural, por vezes é possível cumprir a mesma quantidade de ações apesar da redução de recursos, devido a opções diferentes em relação à produção e execução das ações culturais. Mas há um limite para a otimização dos recursos disponíveis que, a partir de certa altura, pode implicar perda de qualidade e diversidade; redução da circulação cultural pelo Estado; cortes de pessoal, com consequente sobrecarga dos funcionários remanescentes e, por vezes, precarização das relações de trabalho; diminuição e, em casos extremos, paralização das ações de manutenção, salvaguarda e

segurança (colocando os acervos e patrimônio em risco, bem como os trabalhadores e públicos frequentadores). Esse é o "custo de não fazer" ou de fazer de forma insuficiente, que tende, com o tempo, a se converter em gastos maiores decorrentes da necessidade de corrigir os problemas gerados pela falta de investimento.

Quando há poucos recursos e projetos culturais públicos são reduzidos ou descontinuados, é reduzida a oferta cultural e diminuem as opções de ocupação do tempo livre de forma qualificada, especialmente para a juventude, diminuindo a qualidade de vida da população. Nenhum dos países com altos índices de desenvolvimento social e econômico no mundo obteve essa condição sem investimentos expressivos na preservação do patrimônio e na programação cultural e artística.

Além do potencial de prejuízo social, é preciso considerar o perigo de desperdício de esforços e recursos, por exemplo quando a alta rotatividade de empregados originada pela necessidade de reduzir equipes e salários, torna necessário intensificar ações de treinamento. Por sua vez, o risco de substituir funcionários qualificados por outros menos preparados e "mais baratos", sem tempo ou condições para capacitação, pode comprometer a qualidade dos serviços culturais ao público. E a não observância dos planos de cargos e salários e das obrigações legais (de isonomia e de respeito a parâmetros salarias de mercado) pode redundar em ações trabalhistas com graves consequências, em última instância, para as instituições parceiras e para o erário. Finalmente, é fundamental evitar a redução drástica ou a postergação de despesas de manutenção, conservação, segurança e salvaguarda, visto serem ameaças à preservação do patrimônio que tendem a se converter em necessidades de intervenções maiores, mais demoradas e muito mais caras, tais como obras de reforma e restauro, quando não são responsáveis por acidentes, problemas de segurança e mesmo tragédias.

Por tais razões, a diferença entre os repasses originalmente previstos e o efetivamente realizado tem de ser considerada nos resultados de médio e longo prazos e nos próximos planejamentos.

Da mesma maneira que é fundamental que a SEC prossiga seus esforços intensivos pela garantia de cumprimento dos repasses pactuados nos contratos de gestão, é decisivo para o sucesso das parcerias que sejam encontradas estratégias de sustentabilidade para além dos repasses, da captação operacional e da captação incentivada já praticadas, no sentido de superar o difícil desafio de sobreviver e realizar cultura em tempos de crise.

A existência de contas de reserva e contingência devidamente constituídas e com recursos suficientes para suportar os fins a que se destinam também deve ser assegurada, no sentido de reduzir a insegurança financeira tanto no curto quanto no médio e longo prazos.

Recomendamos que o próximo plano de trabalho leve em consideração essas questões, a perspectiva de continuidade do cenário de retração econômica e a necessidade de garantir a qualidade e diversidade das ações e a devida preservação do patrimônio. Cientes de que tais escolhas poderão implicar diminuição dos públicos atendidos, reforçamos a recomendação de busca de novas e diversificadas parcerias, de inovações e de outras fontes de receitas para equacionar o maior e melhor atendimento cultural possível à população.

São Paulo, maio de 2017.

Claudinéli Moreira Ramos
Coordenadora da Unidade de Monitoramento

EQUIPE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Análises técnicas, levantamento de séries históricas, sistematização e comparação de dados, pesquisa salarial, visitas in loco, elaboração dos pareceres anuais de monitoramento e avaliação

Coordenação: Claudinéli Moreira Ramos

Diretoria de Avaliação: Marianna Percinio Moreira Bomfim (diretora)
Ricardo Kazuo Ysimine, Carlos Curto Rodrigues Pato

Diretoria de Monitoramento e Normas: Vanderli Assunção Ferrarezi (diretora)
Regiane Souza Lúcio

Núcleo Apoio Administrativo: Danielle Lima da Silva (diretora)

Assessoria Técnica: Liliana Sousa e Silva, Gabriela Toledo Silva, Eduardo Baider Stefani
Letícia Bachani Tarifa

Estagiári@s: Larissa Rodrigues Ribeiro, Rodrigo Lima

Contatos: monitoramento.cultura@sp.gov.br São Paulo, Secretaria da Cultura, Maio/2017.

ANEXO
Quadro-Síntese de Avaliação – PA UM 2017 REF. A 2016
– Critérios –

Para objetivar a opinião conclusiva da Unidade de Monitoramento acerca da execução contratual na perspectiva econômico-financeira, foram selecionados 10 indicadores principais, dentre todos os elementos de verificação no Parecer Anual Conclusivo de 2017 referente a 2016, conforme descrito no quadro-síntese ao final, que também apresenta a fórmula de atribuição dos pontos.

De acordo com a pontuação obtida, os resultados anuais foram considerados:

CLASSIFICAÇÃO	PONDERAÇÃO	DESCRIÇÃO
Satisfatória	8,5 ou + pontos	Todos ou quase todos os resultados previstos foram atingidos com eficácia, eficiência e efetividade. A execução contratual foi realizada em conformidade e com transparência. Não há, ou há poucos pontos de correção e melhoria a serem observados.
Regulares	7 a 8,4 pontos	A maior parte dos resultados previstos foi atingida com eficácia, eficiência e efetividade. A execução contratual foi realizada em conformidade e com transparência. Há alguns pontos de correção e melhoria a serem observados.
Regulares com ressalvas	Abaixo de 6,9	Parte dos resultados previstos foi atingida com eficácia, eficiência e efetividade. A execução contratual não foi integralmente realizada em conformidade e com transparência, havendo vários pontos de correção e melhoria a serem observados.

OBSERVAÇÕES:

→ Cabe destacar que, no caso de irregularidades comprovadas, o parecer será considerado irregular, sem prejuízo das demais medidas cabíveis (como a UM é uma instância de controle interno de função preventiva e corretiva, essa classificação somente será aplicada em situações extremas e desde que devidamente comprovadas).

→ Mesmo que a pontuação seja superior a 6,9, a ocorrência de ressalvas em relação aos dados analisados (que poderão ser decorrentes de ausência de documentos, imprecisão nos esclarecimentos prestados ou outras) resultará na classificação do parecer como regular com ressalvas.

→ Valores abaixo dos parâmetros observados para definição dos “pesos” não computarão pontos. Vale ressaltar que esse quadro não inclui todos os dados e indicadores examinados no Parecer, mas aqueles considerados básicos, objetiváveis e prioritários para a avaliação de 2016.

→ Nenhum dos itens avaliados constitui inovação ou não consta como obrigação contratual.

→ Quando a avaliação for considerada regular com ressalvas, a OS deverá apresentar no relatório trimestral seguinte, nos termos indicados na “Apresentação” deste Parecer, qual é o plano que apresenta para correção e melhoria dos pontos indicados.

A seguir, apresentamos o quadro-síntese de avaliação.

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – PA UM 14.2017 REF. A 2016 – CATAVENTO (FC – A)

	Item de Verificação	Peso e Ponderação		Pontuação
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE	Índice de Eficácia (% do cumprimento integral do Plano de Trabalho)	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 96% . 0,75 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1
	Total de público alcançado	0 a 1 ponto		1
	Captação de recursos realizada	0 a 1 ponto		0,75
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE / II. CONFORMIDADE E TRANSP.	% de despesas com remuneração de RH (total)	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≤ limite fixado no CG . 0 pontos: > limite fixado no CG	0
	% de despesas com remuneração de RH (dirigentes)	0 a 1 ponto		1
	Avaliação da UGE sobre os resultados no exercício	0 a 1 ponto	. 1 ponto: satisfatório ou aprovado sem ressalvas . 0,5 ponto: satisfatório com ressalva ou aprovado com ressalva ou regular . 0 pontos: regular com ressalvas ou não aprovado	1
II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA	Avaliação dos controles internos da OS: Auditoria Independente e Conselho de Administração	0 a 1 ponto	. 0,5 ponto: parecer da auditoria aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado + . 0,5 ponto: parecer do conselho aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer do conselho aprovado com ressalvas ou não aprov.	1
	Índice de Transparência	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 7,1 no IT UM/SEC SP	0
	Regularidade nos processos de compras e contratações	0 a 1 ponto	. 1 ponto: processos regulares e sem apontamentos de correção / melhoria (ocorrências) . 0,75 ponto: proc. com ocorrências leves . 0,5 ponto: proc. com ocorrências moderadas . 0 pontos: proc. com ocorrências graves	0,75
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE	Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 1 ponto	. 1 ponto: mais vantajoso do que execução pela Administração Direta . 0,5 ponto: execução tão vantajosa quanto pela Administração Direta . 0 pontos: execução menos vantajosa que a feita pela Administração Direta	1
PONTUAÇÃO MÁXIMA:		**10**	**PONTUAÇÃO OBTIDA:**	**7,5**
AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2016 - CG Nº 01/2016:				**REGULAR**

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2017.