



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

PA-UM Nº 11/2017

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

Contrato de Gestão nº 01/2011
Objetos: FÁBRICAS DE CULTURA ZONA LESTE
OS: CATAVENTO CULTURAL E EDUCACIONAL

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	06
Pesquisas realizadas	07
Cobertura territorial atingida no Estado de São Paulo	09
Conformidade e transparência	11
Cumprimento de obrigações contratuais e atendimento à legislação vigente	11
Transparência auferida nos sites dos objetos contratuais	12
Regularidade nos processos de compras e contratações de serviços e de RH	12
Eficiência / economicidade	14
Análise de gastos com recursos humanos	14
Comparativo de gastos com recursos humanos em relação ao Estado	17
Opinião da Unidade de Monitoramento	20
Opinião conclusiva acerca do contrato de gestão nº 01/2011.....	22
Quadro-Síntese dos Critérios de Avaliação da UM	25



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 esta análise trata dos 50 dias finais da vigência do CG 01/2011.

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	2015	2016
Nº de ações com metas previstas	156	23
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	146	20
% de cumprimento integral do plano de trabalho	94%	87%
Nº metas condicionadas a adição ou otimização de recursos	Não avaliado no PA UM 2015	-
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	Não avaliado no PA UM 2015	-
% de cumprimento integral de ações condicionadas	Não avaliado no PA UM 2015	-
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	10	3
Índice de satisfação do público/aluno	99,20%	-
Número de municípios com ações previstas no Plano de Trabalho	Não avaliado no PA UM 2015	1
Número de municípios atingidos com ações do Plano de Trabalho	Não avaliado no PA UM 2015	1
% de municípios atingidos por ações com relação ao previsto	Não avaliado no PA UM 2015	100%

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

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

Embora no Quadro Resumo a OS tenha afirmado ter cumprido integralmente 100% das ações do plano de trabalho, verificamos que não houve cumprimento do número de turmas na ação de Ateliê de Criação, houve formação de número menor de colaboradores do que o previsto no programa de Formação de Equipe, e não foi realizada pesquisa qualitativa. Todas essas realizações, inferiores ao previsto, foram justificadas e tiveram a justificativa acatada pela UGE. Tendo isso em vista, consideramos o total de ações integralmente realizadas as 23 previstas menos essas 3, totalizando 20, sendo que as não integralmente realizadas compuseram o número de metas não executadas com justificativa aceita pela UGE.

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	2014	2015	2016 (até fevereiro)		
	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	REAL/prev
Ateliê de criação nº de atividades	493	476	256	246	96%
Ateliê de criação nº de matriculados	12.310	9.747	5.400	5.913	110%
Trilha de produção nº de atividades	39	40	-	-	-
Trilha de produção nº de matriculados	876	892	-	-	-



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Projeto espetáculo nº de apresentação	30	29	-	-	-
Projeto espetáculo nº de matriculados	246	249	200	264	132%
Fábrica aberta nº de atividades	1.195	1.196	652	755	116%
Fábrica aberta nº de público	229.752	266.176	-	19.166	-
Público total das Fábricas de Cultura	-	666.513	41.000*	46.586	114%

*Previsão de público, conforme p.43 do parecer técnico. Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2016

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

As ações de trilhas de produção só tiveram início na vigência do CG 01/2016 e as apresentações de Projeto Espectáculo só ocorrem ao final do ano, razão pela qual as realizações em 2016 aparecem zeradas para esses resultados finalísticos.

Ainda com relação aos resultados, em seu Relatório Anual a organização social enfatiza que não realizou monitoramento e avaliação qualitativa das ações: *Não foi possível realizar a pesquisa de satisfação nos últimos 50 dias de vigência do Contrato de Gestão em 2016, pois as atividades pedagógicas só iniciaram em fevereiro/2016. A primeira pesquisa de satisfação foi realizada em março/2016 já sob vigência do Contrato de Gestão nº 01/2016.*

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

	2015	2016 (até fevereiro)		2016/2015	2016
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	28.681.176	3.655.421	3.655.421	13%	100%
Receitas Financeiras	1.316.661	120.000	163.844	12%	137%
Captação	-	-	-	-	-
Outras Receitas	10.561.598	996.179	4.396.773	42%	441%
Saldo do Exercício anterior	10.561.598	996.179	4.387.703	42%	440%
Reembolsos e descontos obtidos	-	-	9.071	-	-
Total das receitas	40.559.435	4.771.600	8.216.038	20%	172%
Total de despesas	36.234.927	4.771.600	4.718.392	13%	99%
Receitas – Despesas	4.324.508	0	3.497.646	-	-

Fonte: Relatório Anual da OS 2016 e PA UM 2015

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Verifica-se realização integral do repasse previsto para os últimos 50 dias de vigência do CG 01/2011. As receitas financeiras superaram o previsto, dada a existência de saldo de exercícios anteriores. Para fazer frente às despesas do período, foram utilizados R\$ 4.387.703, remanescente de outros exercícios.

Na nota explicativa nº6– Projetos vinculados a executar, que acompanha as demonstrações financeiras auditadas da Catavento, verifica-se que houve transferência de saldo remanescente ao final do CG 01/2011 para o novo contrato, CG 01/2016, no valor de R\$ 7,372 milhões.

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 CG01/2011. 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.

Não houve previsão de captação de recursos para o exercício, porém reforçamos a importância de previsão, planejamento e iniciativas nessa direção em todas as parcerias, dado o contexto de crise e a importância de mobilizar todos os esforços no sentido de garantir e ampliar as realizações previstas.

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.

	2015	2016 (até fevereiro)		2016/2015	2016
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com Recursos Humanos	23.885.029	3.178.600	3.224.683	14%	101%
Despesas com Pessoa Jurídica	4.368.978	743.000	755.737	17%	102%
Custos Administrativos	2.150.601	270.000	375.492	17%	139%
Despesas do Programa de Edificações	2.634.555	203.000	124.387	5%	61%
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	3.200.766	377.000	238.093	7%	63%
Programa Biblioteca	50.637	40.000	2.683	5%	7%
Programa Serviço Educativo	1.135.921	82.000	101.971	9%	124%
Programa Progr. Cultural: Fábrica Aberta e Teatro	1.660.070	140.000	104.457	6%	75%
Programa de Comunicação	354.138	115.000	28.983	8%	25%

Fonte: Relatório Anual da OS 2016 e PA UM 2015

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



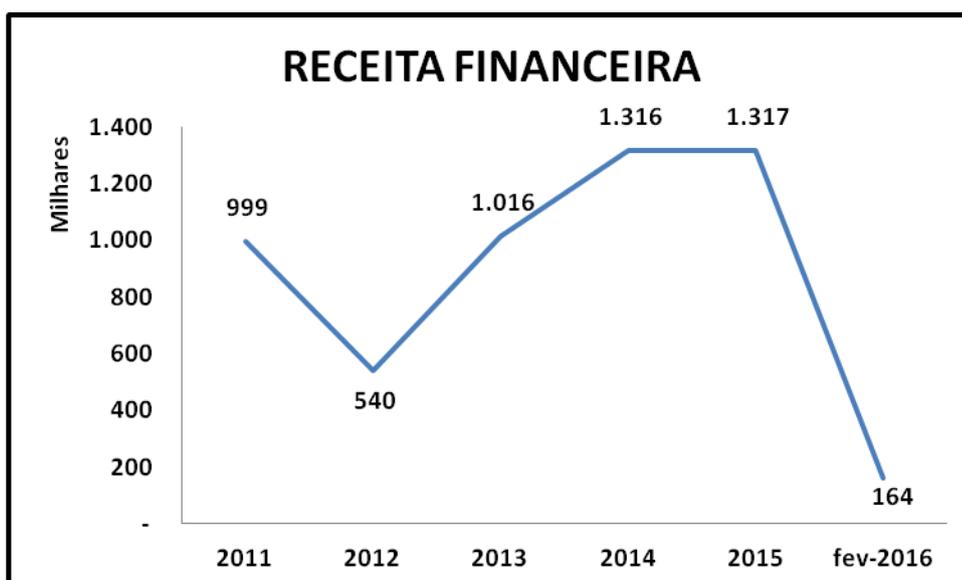
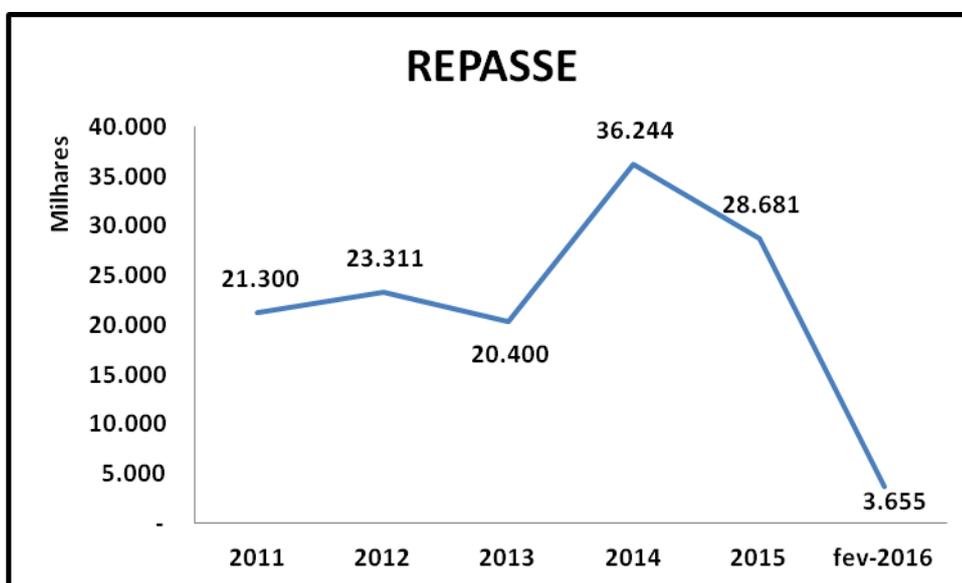
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Não é possível comparar as principais despesas de 2016 e de 2015, pois se trata de períodos de vigência contratual distintos.

Destaca-se no período a baixa realização de despesas para o programa Biblioteca. Com relação ao cumprimento do plano de trabalho, que consistia em adquirir 10 itens para o acervo de cada unidade de FC e realizar 40 atividades com os leitores, segundo a UGE(p.7, parecer técnico), “os índices apresentados para as ações das quatro unidades em análise são similares e revelam o cumprimento das metas deste exercício”. Desse modo, recomendamos revisão da previsão para esse item de despesas.

D. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS RECURSOS E DOS RESULTADOS

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



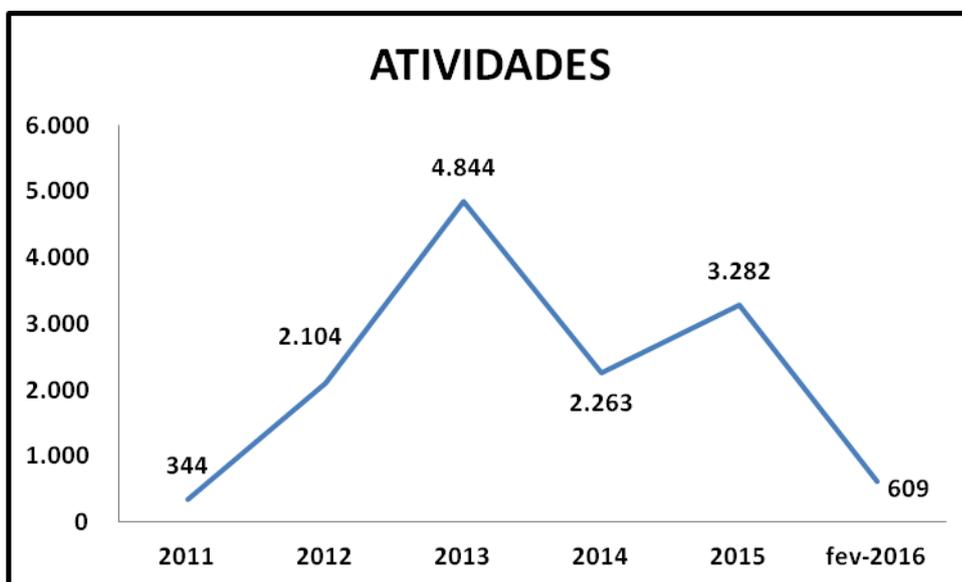
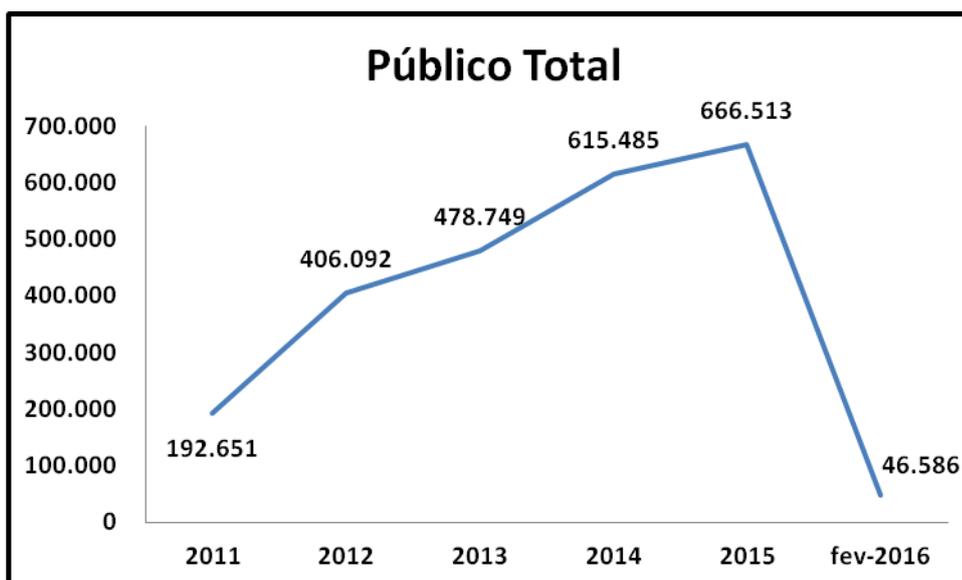
A oscilação dos repasses nas séries históricas do CG se referem ao fato de que ao longo do CG foram sendo inseridas novas Fábricas de Cultura. Além disso, por se tratar de Programa ainda muito



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

novo, houve a necessidade de tempo para adequação de recursos às necessidades dos programas a serem executados. Lembrando que a aparente redução de recursos para 2016 se refere ao fato de que a vigência contratual encerrou-se no final de fevereiro. Para uma visão global do ano de 2016, vide PA UM 14.2017 referente ao CG 01/2016, referente às Fábricas de Cultura da Zona Leste, mesmos objetos da presente avaliação.

Com relação aos anos anteriores, a realização de ações numa comparação proporcional, foi bastante semelhante. No entanto, o total de público do bimestre das ações de Fábrica Aberta foi inferior a um sexto de público dos anos anteriores, conforme se vê nos próximos gráficos:



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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 01/2011, o CATAVENTO informa no quadro resumo que não foi possível realizar a pesquisa de satisfação nos últimos 50 dias de vigência do contrato, pois as atividades pedagógicas nas Fábricas de Cultura só tiveram início em fevereiro de 2016. A primeira pesquisa foi realizada em março, já sob vigência do CG 01/2016.

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

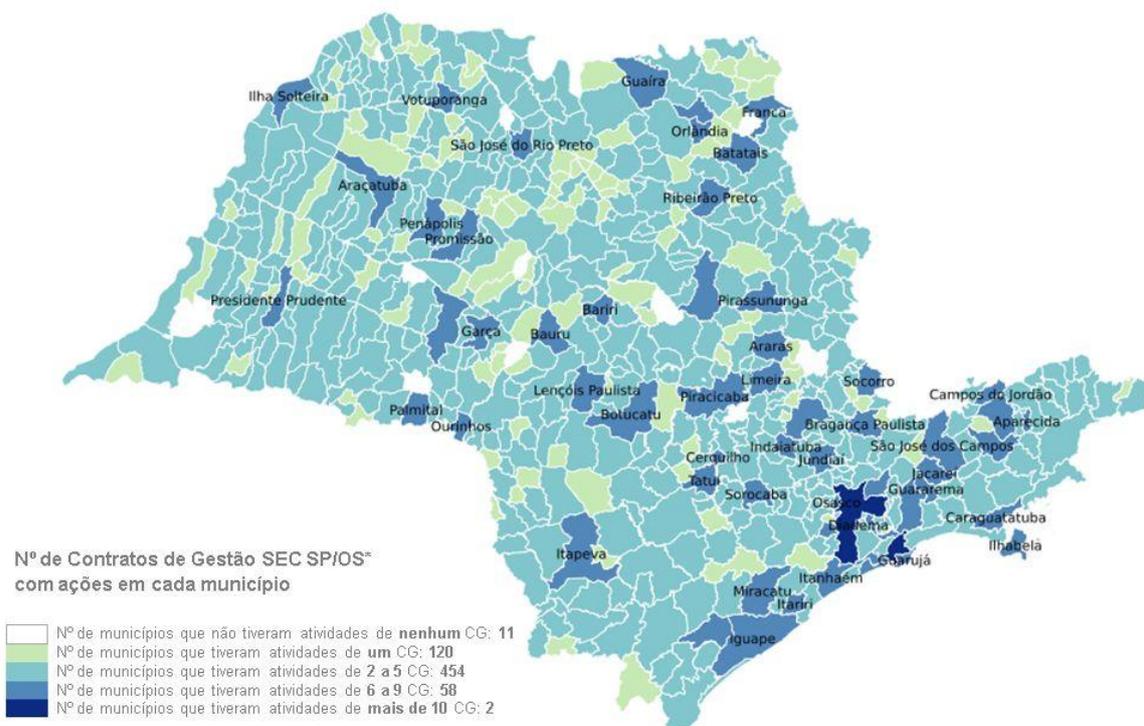
externos de comunicação, e outros temas afetos à sustentabilidade, governança, qualidade e legitimação social, a fim de reunir mais subsídios para otimização dos recursos do contrato de gestão, para estimular o aumento e diversificação das fontes de receita e para proporcionar a ampliação da qualidade 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.

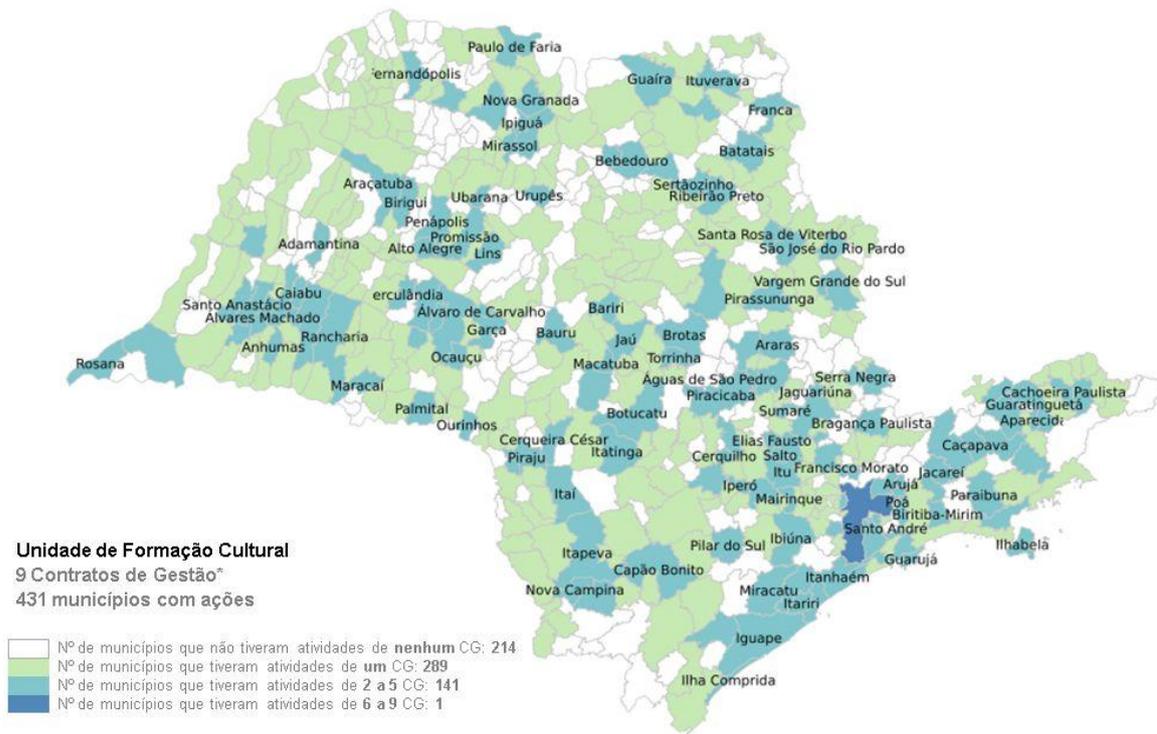


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA CULTURA

UNIDADE DE MONITORAMENTO

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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 CG em tela, encerrado em 20/02/2016 manteve ações em 15 municípios. O conjunto de Fábricas de Cultura, a partir de 21/02/2016, passou a ser gerenciado com a Fábrica Cultural Parque Belém em Contrato de Gestão distinto firmado com a mesma OS, não sendo cabível, portanto, realizar comparação entre períodos distintos e agrupamentos diferentes de objetos culturais.

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 do contrato 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	2015	2016
Orçamento previsto para RH (R\$)	23.053.020	3.178.600
Total despendido com RH (R\$)	23.885.029	3.224.683
% despesas de RH com relação ao orçamento	104%	101%
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG	59%	68%
% limite para gastos de RH, definido no CG	70% do orçamento	70% do orçamento
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	570.000	55.600
Total despendido com diretoria (R\$)	378.759	41.355
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	66%	74%
%despesas com diretoria com relação ao limite do CG	0,9%	0,9%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	1,5% do orçamento	1,5% do orçamento
Número de empregados CLT em 31.12	375	X
Número de demissões no exercício	Não avaliado	35
Total despendido com rescisões (R\$)	Não avaliado	344.593
%despesas de Edificações com relação as receitas totais	9%	3%
% piso para despesas com Edificações, definido em CG	6,7%	0,5%
Parecer da Auditoria KPMG	Aprovado	Aprovado
Deliberação do Conselho de Administração	Aprovado	Aprovado
Cumprimento das rotinas contratuais, segundo a UGE	Sim	Sim
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Satisfatório	Satisfatório

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

II-A Consideração da UM: Observação Recomendação Solicitação

Todos os aspectos de conformidade verificados foram cumpridos pela OS. Ressalta-se a superação em 1% da previsão de despesas com RH, o que pode ser justificado pelos custos rescisórios decorrentes da demissão de 35 colaboradores no período.

B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

OBJETO CULTURAL	2014	2015	2016	Variação 2016/2015
Fábricas de Cultura ZL	5,5	8,5	6	71%
Média do IT SEC considerando todos os objetos geridos em parceria com OS	8,32	8,51	9,16	108%

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

II-B Consideração da UM: Observação Recomendação 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”. 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, cabendo destacar que a avaliação do novo contrato de gestão referente ao objeto cultural incorporou a solicitação da indicação de medidas de melhoria a respeito.

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 1923¹, 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,

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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 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 checklist eliminatório. Feitura de cotações mesmo para compras de baixo valor.	A organização não disponibiliza o processo de compras após o encerramento e não divulga o vencedor da proposta no site da OS. Pela égide 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 checklist 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: 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 “na prática” ficarão também registradas e poderão servir de material de apoio tanto interno (ampliando a qualidade dos processos internos e de sua assimilação) quanto externos (ampliando a transparência e visibilidade do bom desempenho e seriedade verificados).



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 responsáveis 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 resposta, 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 35 demissões, que elevaram as despesas de pessoal em decorrência das verbas rescisórias pagas aos colaboradores dispensados, da ordem de R\$ R\$ 344.593, 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 censos 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.

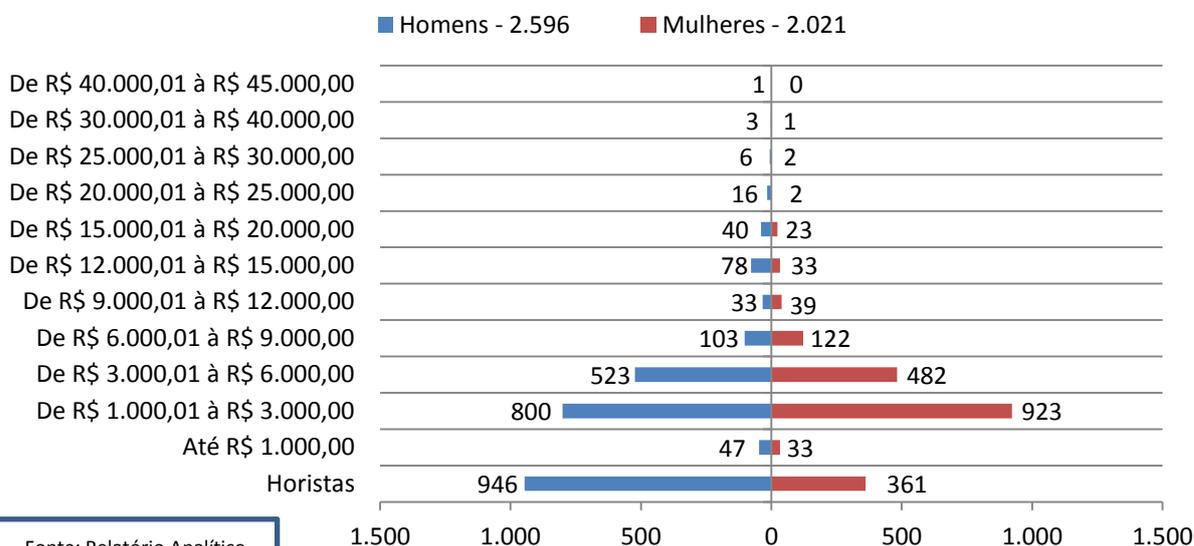
A distribuição efetuada permitiu verificar como a massa salarial está repartida pelas diversas faixas nos contratos de gestão:



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Recursos Humanos (CLT) nas OS's de Cultura - 2016

Total de celetistas: 4.617



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 ocorreu 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.



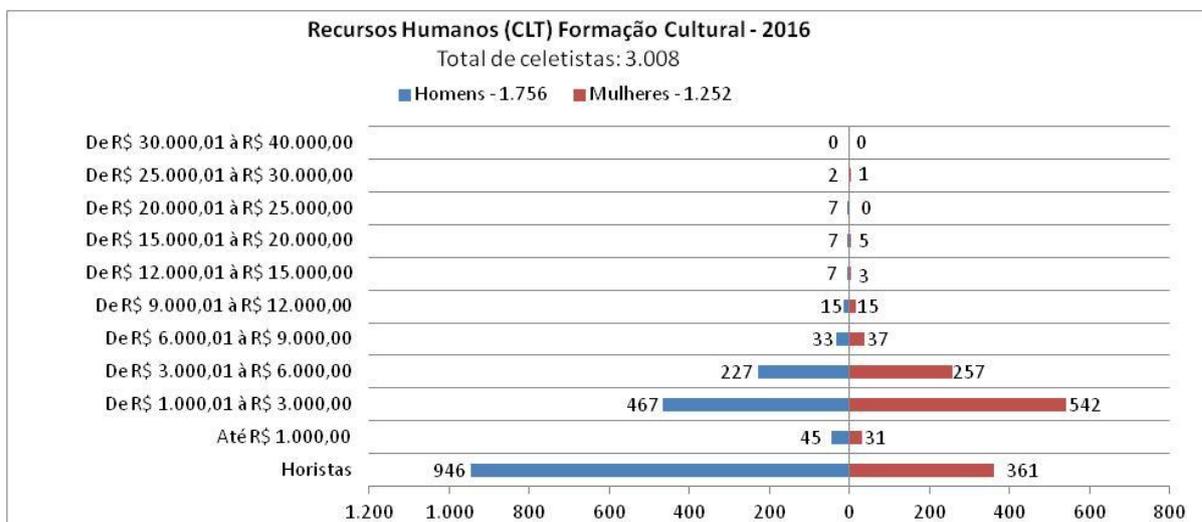
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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.

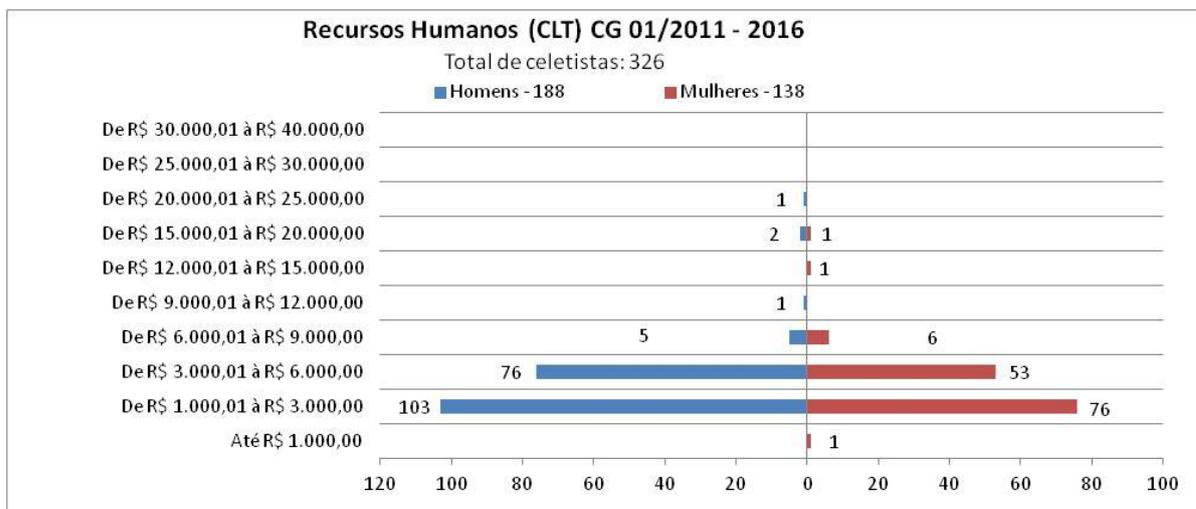
Finalizando esse assunto, embora não se trate de funções remuneradas, é útil destacar que a questão de gênero também é presente e deve ser considerada na composição dos conselhos de administração das entidades. Do total de 305 conselheiros atuando em 2016, 233 ou 76,4% são homens e apenas 72 são mulheres, 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.





GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO



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, desconsiderando-se os horistas. Do total de celetistas, 58% são homens e 42% mulheres. Há relativo equilíbrio entre os gêneros na maioria das faixas salariais. No entanto, nas quatro faixas de maior remuneração a predominância é masculina (23 homens e 9 mulheres). Apenas 1 mulher ganha acima de R\$ 20 mil. Dentre os homens, são 9.

Uma vez que o CG 01/2011 teve seu término ao longo do exercício, não realizamos comparativo entre seus percentuais de RH e o conjunto dos contratos, pois a data base dos relatórios de RH dos demais é 31.12, enquanto deste foi 30.02. Para uma comparação sobre os percentuais de RH do ano de 2016, referente às Fábricas de Cultura da Zona Leste, vide PA UM 14.2017 referente ao CG 01/2016. Por fim, neste CG01/2011, a distribuição por gênero contempla 58% homens e 42% mulheres. Foi exatamente igual, havendo 50% de colaboradores homens e 50% mulheres. Os salários estiveram 55% concentrados na faixa que vai de R\$1 mil a R\$3 mil reais, desconsiderando-se os horistas, e 2% dos colaboradores ganhavam mais do que R\$12 mil reais.

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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% 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. 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\$ 1.035.489, em fevereiro de 2016, mês de encerramento do CG, para a remuneração de seus 331 empregados, cuja média salarial nominal na ocasião foi de R\$ 3.128. Ainda que não sejam as mesmas datas base é significativamente menor a média salarial do CG quando comparada à Administração Direta.

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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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, conseqüentemente, 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 01/2011, tentou responder com a essa demanda, buscando parcerias que permitiram a continuidade de suas ações, tendo a realização integral do plano de trabalho, atingido 87%. 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 o CG 01/2016, que teve início em 21/02/2016. Desse modo, o presente Parecer avaliou a prestação de contas anual entregue pela OS referente ao primeiro bimestre de 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 01/2011 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.

Com relação ao PA 2015, havia uma solicitação relativa à compatibilidade salarial e outra a saldo, as quais a OS respondeu, não havendo pendências quanto ao PA UM 2015. No que coube, as ponderações e eventuais correções da OS foram consideradas na elaboração desse parecer anual. Importa dizer que não há por parte da entidade pendências quanto aos PA UM 2014 e 2013.

Avançando nos esforços de apoiar a Unidade Gestora na estruturação das parametrizações necessárias, apresentamos um comparativo dos contratos de gestão relacionados às Fábricas de Cultura, tomando por base os relatórios das OSs Catavento e Poiesis e as informações complementares por elas fornecidas.

Cabe observar que esse é o primeiro estudo no sentido de tecer considerações a respeito da eficiência observada em cada contrato de gestão relativo às Fábricas de Cultura e que o mesmo será futuramente complementado por levantamento de dados de iniciativas similares, dentro do possível (e da existência de ações semelhantes desenvolvidas por parte do Poder Público ou da iniciativa privada).

QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS GESTÕES DAS FÁBRICAS DE CULTURA

Propõe-se uma comparação entre os CGs 7/2011 e 01/2011, sendo este relativo à gestão de 4 FC e aquele à gestão de 5. O ano base de análise foi 2015, uma vez que em 2016 houve encerramento de ambos os contratos em períodos distintos e com a incorporação de novos objetos (a FC do Parque Belém, no contrato relativo às FC da Zona Leste, administradas pelo Catavento).

Quadro comparativo entre a Gestão das Fábricas de Cultura (FC) – Área-fim – exercício 2015						
OS	Ações realizadas	Média simples de Ações por FC	Público realizado	Média simples de público por FC	Índice de Satisfação	Índice de Transparência UM
POIESIS CG 07/2011 (5 Fábricas)	149	30	779.169	155.834	94%	8,53
CATAVENTO CG 01/2011 (4 Fábricas)	156	39	666.513	166.628	99,2%	8,5



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Quadro comparativo entre a Gestão das Fábricas de Cultura (FC) – Área-meio – exercício 2015						
OS	Repassse 2015	Média simples de Repasses por FC	Captação realizada	Média simples de captação por FC	Despesa RH	Média simples Despesa RH por FC
POIESIS CG 07/2011 (5 Fábricas)	32.990.525	6.598.105	42.025	7.004	23.497.956	4.699.591
CATAVENTO CG 01/2011 (4 Fábricas)	28.681.176	7.170.294	-	-	23.885.029	5.971.257

Antes de tratarmos da possível extração de alguns apontamentos relacionados, é importante destacar algumas das limitações relacionadas ao instrumento, como segue.

- Base de dados comparativa: incidente apenas sobre o exercício de 2015, uma vez os contratos foram finados em 2016.
- Diferenças regionais e entre os Objetos: a simples análise financeira e dos resultados atingidos não possui a capacidade, tampouco o intuito, de destrinchar as diferenças existentes entre o escopo e o tamanho das Fábricas de Cultura, que varia, nem dá conta de explicitar as diferenças regionais de onde elas estão inseridas.
- Os dados não apreendem acontecimentos excepcionais no período em comparação, como avarias, greves ou ocupações.

Ressalvas postas, é possível refletir sobre alguns indícios de apontamentos, a fim de que suscitem análises mais precisas num futuro próximo, amparadas em dados extraídos, por Fábrica de Cultura e no agregado administrativo, já no Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC, em desenvolvimento na SEC:

- No ano de 2015, o repasse por FC gerida pela OS Catavento foi aproximadamente 9% superior ao das geridas pela Poiesis, ressaltando-se ainda o fato de que o cálculo apresentado não considera que parte do repasse à Poiesis também cobre os custos do Programa Núcleo Luz, a parte às Fábricas.
- A média de público por Fábrica atingido pela Catavento foi 7% superior àquele alcançado pela Poiesis em 2015.
- A média de ações por Fábrica da Catavento foi 30% maior do que a da Poiesis.
- Sobre os gastos com recursos humanos, observa-se despesas 27% superiores na Catavento, sendo que o número de celetistas dessa OS foi menos de 4% superior ao da Poiesis. Também é possível depreender, das planilhas orçamentárias entregues em 2015, que essa diferença não é relativa à diretoria, pois as despesas com dirigentes na Poiesis foram 61% superiores as da Catavento, devendo-se levar em conta que ambas OSs gerenciam mais de um CG, de modo que as despesas com diretoria podem estar alocadas em diferentes contratos.
- Notava-se, em 2015, uma relativa equiparação entre os índices de satisfação e transparência de ambas as organizações gestoras.

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

frequentadores). Tais riscos se traduzem no “custo de não fazer”, 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 salariais 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.

OPINIÃO CONCLUSIVA ACERCA DO CG 01/2011

Em 20/02/2016 encerrou-se o contrato de gestão 01/2011. Diante da avaliação realizada pela UM para este último exercício e considerando ainda:

- I) Os pareceres técnicos da Unidade de Formação Cultural no período de vigência contratual;
- II) Os pareceres anuais elaborados pela Unidade de Monitoramento a partir de 2013, ano de sua criação;
- III) Os relatórios anuais de acompanhamento do contrato, elaborados pela Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão;

No âmbito da competência estabelecida pelo artigo 68-D, do Decreto Estadual nº 59.046, de 5 de abril de 2013, a Unidade de Monitoramento avalia como regulares os resultados do trabalho exercido pela OS na execução do contrato de gestão nº 01/2011; e recomenda à Unidade Gestora que as próximas pactuações considerem a necessidade de ampliação da captação de recursos e diversificação de fontes de receitas previstas em orçamento, bem como as devidas estratégias para viabilizar isso, de modo a fazer frente, à possibilidade de redução dos repasses públicos, conforme



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

tem sido expresso nos termos de referência das últimas convocações públicas realizadas pela Pasta, em virtude da grave crise financeira que acomete o Estado.

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 Ribeiro de Lima

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



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – PA UM 11.2017 REF. A 2016 – CATAVENTO (FC)

	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%	0,75
	Total de público alcançado	0 a 1 ponto		1
	Captação de recursos realizada	0 a 1 ponto		0 (sem previsão)
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	1
	% 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 01/2011:				REGULAR

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2017.