



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

PA-UM N° 11/2018

**PARECER ECONÔMICO-FINANCEIRO ANUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2017**

Contrato de Gestão nº 08/2013

Objetos: Oficinas Culturais

OS: POIESIS - Instituto de Apoio à Cultura, à Língua e à Literatura

APRESENTAÇÃO	2
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE	9
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO	9
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS	10
C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	11
<i>i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO</i>	11
<i>ii. DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO</i>	12
D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO	13
II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA	16
A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO	16
A. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS	16
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE	16
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS	17
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO	21
IV. VISITAS TÉCNICAS E ESTUDOS DE PESQUISA	24
V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016	25
OPINIÃO DA UM	25



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

APRESENTAÇÃO

Elaborado nos termos do Decreto nº 59.046/2013, o presente Parecer Anual integra o sistema de controle interno da Secretaria da Cultura e apóia a elaboração do Relatório Anual Conclusivo da Comissão de Avaliação, para o Secretário da Pasta, o Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda do Estado - DCA/SEFAZ e o Tribunal de Contas do Estado - TCE, tendo sido elaborado principalmente a partir da análise e cotejamento dos seguintes subsídios:

- a) Documento “Política Cultural da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo”, referência norteadora da definição e avaliação dos resultados finalísticos;
- b) Parecer Técnico da Unidade Gestora - UGE (fonte prioritária de informações desta análise);
- c) Relatório anual de prestação de contas da OS e anexos, sobretudo Quadro-Resumo;
- d) Pareceres UM dos exercícios anteriores, bem como informações provenientes das reuniões e visitas técnicas realizadas e das solicitações por e-mail feitas à OS ou UGE;
- e) Planilha do Índice de Transparência nos Sites dos Objetos Contratuais aferida periodicamente.

Vale salientar que a Unidade de Monitoramento - UM vem atravessando inúmeras dificuldades desde o início da severa crise econômica de 2015. A situação se agravou no período 2017-2018, justamente a etapa mais crítica de implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC, plataforma de informações e gerenciamento dos contratos de gestão desenvolvida sob supervisão da UM, que foi testada em 2017 e que, apesar de vir sendo sistematicamente afetada pela falta de recursos, a partir de 2018, passou a ser o canal central de coleta e tratamento de todas as informações e de análise dos relatórios dos contratos de gestão. Por outro lado, a drástica redução de pessoal da Unidade, que perdeu 50% de sua equipe no período, também representou fator muito dificultador para o andamento qualificado dos trabalhos.

Apesar desse cenário adverso, a Unidade de Monitoramento manteve seu empenho em realizar um cuidadoso exame da execução contratual do exercício de 2017 no que diz respeito aos aspectos de Eficácia e Efetividade; Conformidade e Transparência e Eficiência / Economicidade. Todavia, reitera-se a importância da atuação complementar entre as diversas instâncias de controle, especialmente ante a extrema dificuldade enfrentada na realização deste trabalho, também agravada pela restrição de pessoal e de recursos para traslado que permitissem a realização de maior número de visitas técnicas.

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 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, o atendimento à legislação vigente e a transparência auferida nos sites dos objetos contratuais. 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 2017, seguida da objetivação dos critérios que a embasaram.

Os cálculos comparativos entre as realizações de 2016 e 2017 e entre o previsto e o realizado em 2017 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.



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

Eventuais solicitações de esclarecimentos ou complemento documental, bem como as recomendações decorrentes das verificações feitas, estão distribuídas ao longo do Parecer. As respostas e complementos deverão ser apresentados pela OS via plataforma informatizada SMAC, no relatório do 3º trim./2018, nos termos definidos no sistema. 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.

Além do envio aos órgãos de controle, à Unidade Gestora e aos conselhos e diretores da entidade parceira, este parecer também será publicado no portal Transparência Cultura – www.transparenciacultura.sp.gov.br.

Salientamos 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.

Por fim, ante o cenário complexo vivenciado nos últimos três anos, consideramos necessário complementar o presente parecer com uma breve análise conjuntural do exercício examinado que permita compreender melhor o contexto das realizações obtidas, suas potencialidades e limitações, bem como explicitar as principais preocupações que se abatem sobre esta instância de controle interno da Pasta da Cultura. Nosso objetivo é estabelecer o conjunto de fatos que alicerçam e justificam as deliberações tomadas, e destacar observações importantes, no sentido de contribuir para as verificações e tomadas de decisão subsequentes.

Análise conjuntural do cenário de parcerias em 2017 e os riscos econômicos e jurídico-administrativos à vista

Primeiramente, é forçoso reconhecer que os resultados obtidos pelo conjunto de parcerias com organizações sociais na área da cultura em 2017 (assim como, tudo indica, acontecerá com os de 2018) foram profundamente afetados pela crise financeira que atinge o país desde 2015, e pelas decisões produzidas como efeito dessa crise. Os dados a seguir são ilustrativos:

- De acordo com: a) os princípios constitucionais que obrigam à gestão correta e eficiente dos recursos públicos; b) as premissas básicas que norteiam a economia nacional e c) o histórico de contratualizações do Estado de São Paulo, os repasses para os contratos de gestão deveriam vir aumentando ao menos entre 4 e 5% ao ano. Essa afirmação é mandatória para assegurar o cumprimento dos planejamentos pactuados nas convocações públicas, em sua maioria com duração de cinco anos, lembrando que as entidades parceiras são obrigadas a realizar os resultados cumprindo toda a legislação atinente, com destaque para a trabalhista. No entanto, o que ocorreu foi a **redução sistemática dos repasses**, de R\$ 568 milhões em 2014 para R\$ 440 milhões em 2017, na ordem de **23%** em valores absolutos.
- A execução contratual ocorre no *mundo real*, onde a economia não para nem retrocede global e linearmente por conta da crise. Embora seja possível (como os resultados obtidos pelas OSs evidenciam) negociar diversos valores com fornecedores, há muitos outros que têm aumentos inevitáveis. Dentre eles, encontram-se os principais centros de custo do setor cultural: remuneração de pessoal (considerando os dissídios obrigatórios por lei previstos na legislação trabalhista), segurança, limpeza, manutenção predial e conservação preventiva e custos com utilidades públicas (tais como água, luz, internet), entre outros. Tomando por base a necessidade de um reajuste mínimo de 4% ao ano para fazer frente a esse contexto, percentual que mal asseguraria a manutenção das despesas vitais, verifica-se que a **diminuição dos repasses** entre 2014 e 2017 foi de **35%**.
- O cenário da crise obrigou o Governo a rever vários acordos em todas as áreas. No caso da Cultura, o enjugamento dos **recursos da Pasta** – que **caíram** de 0,34%, em 2014, **para 0,23% do orçamento paulista** em 2017, segundo dados oficiais da Secretaria da Fazenda do Estado (em valores liquidados, extraídos do SIAFEM em maio/2018) – fez com que todos os contratos



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

de gestão vigentes em 2015 não pudessem ser honrados conforme formalizados. A gravidade do cenário foi tal, que mesmo contratos assinados posteriormente – nos termos das devidas autorizações superiores – tiveram de ser reduzidos. Alguns aditamentos redutivos foram pactuados menos de um ano após a celebração contratual. Ao todo, **100% das parcerias sofreram cortes de recursos**, resultando, em alguma medida, em perda de pessoal, redução de ações e/ou diminuição do público atendido. Para além dos impactos imediatamente visíveis e quantificáveis e ainda sob os terríveis abalos das últimas tragédias ocorridas por causa da falta da adequada preservação de edificações públicas, cabe chamar a atenção para os riscos de redução dos recursos necessários para garantir a manutenção predial e a segurança das edificações, dos acervos e das pessoas. Na mesma direção, a falta de recursos para a realização de pesquisas diversas (de salários, de perfil e satisfação de público, de impacto e avaliação dos resultados culturais) concorre para dificultar a análise das realizações e impede a obtenção de informações preciosas, que ajudam a demonstrar ao Governo e à sociedade todos os ganhos obtidos ou os pontos a rever ou sanear.

- A situação descrita fez com que o **número de celetistas** atuantes nos contratos de gestão da Secretaria da Cultura **caísse 22%**, de 5.553 em 2014 para 4.315 em 2017. Uma vez que cultura se faz fundamentalmente com gente, o **número de ações** acabou sendo **reduzido em 29%**. Mesmo assim, a Secretaria da Cultura, por meio das parcerias com organizações sociais, conseguiu propiciar ao Estado mais de 13,2 mil ações em 628 municípios, numa atuação *in loco* que beneficiou diretamente mais de 97% do território estadual.
- Como ocorre com a maioria das políticas públicas, é muito equivocado supor que há relação direta e linear entre o investimento aportado e os resultados obtidos, no sentido de supor crescimento ou diminuição um a um. As reduções na cultura não foram imediatamente sentidas, porque a gestão das parcerias pela Secretaria sempre considerou planejamento prévio e constituição de reservas que permitissem dar sequência às realizações, a bem do interesse público e apesar das adversidades, desde que tais adversidades não se prolongassem à exaustão, como tem se vivenciado. Com a rarefação dos recursos, no entanto, as reservas praticamente se extinguíram e os planejamentos das parcerias começaram a ser também comprimidos, tanto no sentido da quantidade como da qualidade das ações, ainda que tanto as Unidades Gestoras da Secretaria da Cultura como as áreas técnicas das organizações sociais venham se empenhando sobremaneira para reduzir esse terrível impacto. As dificuldades enfrentadas podem ser sentidas no total de **público**, que **diminuiu 27%**, de 10,2 milhões de pessoas em 2014 para 7,4 milhões em 2017.

As objetivas e verificáveis constatações apresentadas precisam ser consideradas quando da avaliação dos resultados alcançados em 2017, e também no planejamento dos próximos exercícios, a fim de minimizar os impactos negativos da crise e buscar alternativas no âmbito do Poder Público para reverter esse cenário, face ao risco de falência do setor cultural público – não por conta de questões específicas do modelo OS (já que a execução das ações pela Administração Direta não deixaria de enfrentar todos os mesmos problemas citados), mas pela privação crescente de recursos vitais. Vale salientar: são os equipamentos culturais públicos do Estado, os grupos artísticos do Estado e os programas estaduais de arte e cultura que deixarão de ter continuidade e de prestar seus serviços à população.

O detido exame efetuado pela Unidade de Monitoramento para a elaboração dos pareceres referentes a 2017 leva em consideração esse contexto crítico. Isso não significa que foram relevadas eventuais faltas de alguma organização social – apontadas sempre que houve essa identificação, com a devida indicação das providências corretivas ou sancionatórias cabíveis, conforme a não-conformidade eventualmente verificada. Todavia, espera-se aqui proporcionar uma visão mais ampla do contexto das realizações para permitir melhores medidas no enfrentamento das dificuldades apontadas, que interferem sobremaneira nos resultados em análise.

Com efeito, a presente contextualização se insere no cumprimento das responsabilidades legais da Unidade de Monitoramento, que incluem a atribuição de: “realizar estudos e apresentar propostas



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

voltadas ao constante aprimoramento do uso de contratos de gestão” e a de: “elaborar recomendações anuais referentes à execução orçamentária”.

Nessa perspectiva, apontamos para o risco da continuação dos impactos da crise financeira nos contratos de gestão da Pasta da Cultura. Após um ciclo de três anos consecutivos de reduções orçamentárias, o risco de tornar o modelo OS inexecutável cresce drasticamente. Há um limite para a redução de despesas, a partir do qual torna-se inviável a execução da política cultural. Para garantir a exequibilidade contratual dos próximos exercícios e assegurar a realização dos serviços culturais que são um direito da população e um dever do Estado, nos termos da Constituição Federal, é fundamental iniciar a recomposição orçamentária dos contratos de gestão, da mesma forma em que é essencial que haja empenho pelo cumprimento dos contratos de gestão – tanto pelas OSs quanto pelo Poder Público.

Tais medidas também são urgentes para evitar o aumento da insegurança jurídica e da instabilidade institucional, que podem colocar o modelo OS em xeque e gerar um ônus para o Estado, que hoje não é passível de rápida solução nem de fácil encaminhamento. Cabe observar que não se olvida aqui o fato de que há inúmeras melhorias a serem implementadas na relação de parceria com as OSs, às quais a SEC tem se dedicado e continuará a se dedicar, a bem do interesse público. Por sua vez, não há qualquer obrigatoriedade do Poder Público em relação a utilizar exclusiva ou prioritariamente o modelo OS na gestão cultural. Todavia, como bem demonstram os dados de RH analisados, o Poder Público atualmente não conta com alternativas viáveis que possam substituir com vantagem ou que, ao menos, possam alcançar o mesmo desempenho do modelo OS. Além disso, as séries históricas comprovam que as realizações têm sido muito bem-sucedidas, ainda que, como dito, sempre se possa melhorar. Nessa direção, e para contribuir na busca de soluções, recomendamos uma maior aproximação e diálogo com as áreas de Educação, Turismo e Desenvolvimento, tendo em vista o incentivo à formação cultural e à economia da cultura, e a composição de mais recursos públicos para viabilizar as políticas públicas de cultura.

Além das questões financeiras, para as quais cabe ser redobrada a atenção pelo Poder Público, articulando as áreas de Educação, Turismo e outras à Cultura, para a composição dos recursos necessários a sustentar e a otimizar os equipamentos culturais, grupos artísticos e programas de arte e cultura do Estado, apontamos um outro risco à continuidade das políticas culturais na atualidade: trata-se da insegurança jurídica ocasionada pela imposição de novas regras às parcerias com organizações sociais, sem que tivesse sido assegurado o amplo debate acerca dos impactos das medidas adotadas e nem mesmo previsto o direito à transição adequada ao que a nova formulação legal impõe.

Referimo-nos especialmente à publicação do Decreto Estadual nº 62.528 de 31 de março de 2017, que, dentre outras determinações, estabelece o subsídio mensal do governador do Estado como limite máximo para remuneração salarial de empregados e diretores das organizações sociais com recursos dos contratos de gestão. Tal dispositivo prevê, ainda, a possibilidade de que o limite estabelecido seja ultrapassado por meio de maior sucesso na captação de recursos. Essas disposições ferem o regramento aplicado até então na Secretaria da Cultura, segundo o qual deveriam prevalecer os parâmetros de mercado (embasados em pesquisas salariais junto a entidades afins do Terceiro Setor, conforme previsto no Decreto Estadual nº 50.611/2016, que não foi revogado ou alterado) e que, até aqui, compreendiam a impossibilidade de qualquer espécie de participação de resultados ou bonificação mediante sucesso na captação de recursos por parte das organizações sociais.

A Secretaria da Cultura tem se esforçado em defender que os recursos captados integram o contrato de gestão, não cabendo sua utilização pela organização social fora do escopo finalístico da parceria pactuada. A possibilidade de utilização de parte da captação para incrementar salário de diretores foge dessa compreensão e põe em xeque a própria noção de entidade sem fins lucrativos, na medida em que permite separar parte das receitas obtidas para a realização das finalidades culturais e utilizá-la para melhoria remuneratória de dirigentes.



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

Seguramente o interesse do legislador foi criar mecanismos de moderação das remunerações no âmbito dos contratos de gestão (o que é plenamente compreensível, sobretudo em tempos de crise) e propiciar o estímulo à ampliação de novas fontes de receita, o que também seria meritório, não fosse o fato de que contraria o princípio de não-lucratividade que distingue o Terceiro Setor e mesmo o postulado preconizado no artigo 2º, item I, alínea b da Lei Estadual de OS, segundo o qual é requisito específico para a entidade que almeja qualificar-se como OS comprovar o registro de seu ato constitutivo dispondo sobre sua “finalidade não-lucrativa, **com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades**” (grifo nosso).

Adicione-se a isso o nosso receio de que, a despeito de impor um patamar de economicidade, como já dito, muito defensável especialmente em face do uso de recursos públicos e da grave crise econômica atual, tais expedientes firam a transparência devida (na medida em que estabeleçam a possibilidade de composição salarial advinda de fontes distintas e por meio de apurações com metodologias variadas, cabíveis na interpretação desse decreto) e abram espaço a alternativas menos republicanas para complementação salarial, para equiparar as remunerações ao mercado, como antes. Vale lembrar que a média salarial das OSs, quando computado o total de funcionários, é inclusive inferior à praticada na Administração no caso da cultura. São muito poucos os casos de salários acima do teto do governador (26 casos num universo de 4.315 funcionários no ano de 2017, ou seja, cerca de 0,6%: menos de um por cento).

A esse propósito, importa situar também a questão da modicidade salarial condicionada ao teto do titular maior do Executivo estadual. A ideia de equiparar salários privados a salários públicos – ainda que sob a condição de referir-se exclusivamente à parte das remunerações subvencionada pelos contratos de gestão – representa sempre construir mais um trecho de pavimentação rumo à estatização dos modelos de parceria. Sem dizer que, ao salário do governador impõem-se as regras do funcionalismo, mais os benefícios atinentes ao cargo. Considerar que a remuneração do governador equivale estritamente ao subsídio mensal devidamente publicado no Portal da Transparência é ignorar todos os benefícios que o posto ocupado permite legalmente, e que de modo algum se quer estender aos dirigentes afetados pelo teto. Da mesma maneira, é facultado ao Governo limitar o salário do governador, mantendo-o congelado por um, dois ou mais anos – como aconteceu recentemente em São Paulo. A remuneração no âmbito da iniciativa privada não funciona assim, pois segue as regras garantidas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Buscar a equiparação pode trazer sérios riscos de segurança jurídica e institucional para ambos os lados.

Ademais, as Secretarias que mantêm parcerias com o Terceiro Setor por meio da Lei de OS sempre podem exercer controle por meio dos percentuais de remuneração de diretores e empregados, conforme a Lei de OS prevê. Estabelecer um teto arbitrário é relevar as características da área, do mercado e mesmo da própria CLT, uma vez que – como dito – o salário do governador pode ser congelado pelo próprio e a consolidação das leis trabalhistas não contempla essa possibilidade. De outro lado, obrigar os diretores a adotarem regime estatutário pode representar um caminho para composições de remuneração variadas – legítimas no âmbito do setor privado *stricto sensu*, mas que podem elevar sobremaneira os gastos com pessoal no caso das parcerias, sem, no entanto, caracterizar remuneração de pessoal aos moldes clássicos. Situações assim – com bonificações, gratificações, ajudas de custos, auxílios e outros expedientes bem difíceis de defender com uso de dinheiro público – podem dificultar a transparente caracterização das despesas que até hoje eram claramente apuradas nos contratos de gestão da área cultural. A vantagem formal dessa medida não é suficiente para coibir seus danos potenciais. Ainda que a legislação maior impeça a retroatividade desse dispositivo, e, portanto, não cumpra analisar tal decreto para a maioria dos casos de parceria com OS vigentes no exercício avaliado, vale deixar registrado o receio apontado, com a esperança de que essa legislação seja revista de maneira a evitar os danos que, com muita probabilidade, poderá vir a causar.

Finalmente, cabe o alerta de que a aplicação do Decreto 62.528/2017 aos contratos de gestão formalizados a partir dele, sem tempo hábil para a transição jurídica para a nova regra e sem que a Secretaria tenha o direito de negociar uma transição adequada, fere, a nosso modesto ver, o direito



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

administrativo de ambos os parceiros – tanto o parceiro público quanto aquele que representa a sociedade civil organizada sob o regime privado sem fins lucrativos.

A ausência de transição fere o direito do parceiro público, a Secretaria da Cultura, porque ela se vê obrigada a buscar parcerias com organizações sociais cujos diretores estejam submetidos a um teto que, até então, nunca havia sido aplicado. A Pasta não pode criar OSs do nada – há um rigoroso processo de qualificação para selecionar as entidades aptas a serem declaradas de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais, nos termos da Lei Complementar nº 846 (processo que se tornou mais rigoroso por exigência do Egrégio Tribunal de Contas, que demanda as devidas justificativas da qualificação, para além do cumprimento dos requisitos burocráticos previstos em lei). Tampouco, pode a SEC obrigar as organizações sociais interessadas nas convocações públicas a abrirem mão de seus diretores, alguns deles em seus quadros há anos – e há anos acumulando experiência e qualificação no setor cultural. São inúmeras as inseguranças jurídicas para as entidades parceiras. Pretender que um Conselho de Administração abra mão de seus diretores de confiança devido a imposições salariais, optando por profissionais “mais baratos”, vindos do mercado, é uma ingerência que não compete ao Poder Público. Além disso, obrigar as entidades a transformarem seus diretores em profissionais estatutários traz os riscos à transparência da remuneração já apontados, além de grande probabilidade de ações trabalhistas ao término do vínculo desses diretores com a organização social, com igualmente grande chance de ganho de causa em favor deles, uma vez que poderão provar que foram obrigados à precarização de seu vínculo por força de uma ordem do Estado. Será muito difícil fiscalizar as remunerações ou os acordos trabalhistas que venham a ser formalizados pelas entidades e seus diretores. É necessário que se considere aqui as dificuldades reais do órgão gestor e as exigências das políticas públicas de cultura à Pasta. A Secretaria da Cultura já tem diversas dificuldades para acompanhar e monitorar a execução contratual técnica e orçamentária. Ter de lidar com uma norma legal que concorre em favor da falta de transparência e que pode gerar expressivos passivos trabalhistas futuros (portanto, mais ônus ao erário) não facilita em nada o seu trabalho.

Por outro lado, a ausência de transição também fere o direito do parceiro advindo da sociedade civil em âmbito privado sem fins lucrativos, e que é cada vez mais tratado como um prestador de serviço, numa lógica que contraria o conceito de parceria e reduz mais e mais a segurança jurídica da relação. O modelo OS no âmbito do setor cultural vem sendo bem-sucedido porque, dentre outras premissas, tem sido defendida a noção de autonomia dos parceiros. A parceria com as organizações sociais é uma contratualização de resultados, onde há processos acompanhados por força da necessária legalidade, mas sempre tendo em vista as melhores realizações culturais com o gasto mais correto e responsável dos recursos públicos. Sempre que a relação de autonomia foi estremecida, a parceria sofreu; os resultados também, em prejuízo do interesse público. Se o Estado minar por completo a autonomia das organizações sociais, estará inviabilizando a permanência de entidades sérias, cujos conselhos se negam a uma relação equivocada, e propiciando a transformação das poucas entidades que restarem em instâncias completamente dependentes do Estado. Primeiro deixarão de ser parceiras para serem prestadoras de serviços. Depois serão como departamentos estendidos. Até que a única alternativa será sua extinção – trazendo para o erário todos os passivos decorrentes disso e relegando as políticas culturais à paralisação – ou sua estatização, na contramão de tudo o que se defende em termos de moderna administração pública, também com sérios riscos de paralisação ou redução drástica da qualidade e quantidade dos serviços culturais hoje oferecidos por meio das parcerias com a sociedade civil.

Em face desse recrudescimento das regras, que reduz a segurança jurídica do modelo de gestão da cultura, cabe defender outra forma de controle, mais eficiente e efetiva, que preserve a autonomia das entidades parceiras e assegure mais e melhor acompanhamento pela Pasta. Trata-se da radicalização da transparência, no sentido de compor planejamento flexível e prestação de contas detalhada. Assim, defendemos que os planejamentos técnicos e orçamentários possam ser embasados em estudos das séries históricas e dos parâmetros gerais para as finalidades buscadas, sem enrijecimento dos planos de trabalho técnicos e orçamentários. Por sua vez, os relatórios de prestação de contas, publicados nos sites dos contratos de gestão, devem apresentar suficiente grau de detalhamento para que tanto a Secretaria quanto os órgãos de controle – quaisquer outros



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

interessados em geral – possam conhecer as informações fundamentais de cada execução contratual, tanto sobre as atividades realizadas e resultados alcançados como acerca das despesas efetuadas.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura - SMAC desenvolvido pela SEC tem o propósito de permitir um amplo alinhamento entre as informações técnicas e orçamentárias, de maneira bastante orgânica, que permite ir das informações agregadas ao dado granular, desagregado. Como está no primeiro ano de uso, seguramente demandará ajustes e aprimoramentos até que se consolide como ferramenta de informações e gestão das parcerias. Mesmo assim, esse sistema, que esperamos ter recursos para concluir e manter, já é um passo decisivo para qualificar o acompanhamento feito pela Pasta e disponibilizado ao conjunto da sociedade. Estamos convencidas de que é preciso fortalecer a visibilidade junto com a transparência, em busca da maior participação e controle social e, por consequência, da legitimação efetiva das políticas culturais que são, de fato, interesse da população – e esse sistema aponta para essa direção.

Com relação ao Decreto nº 62.528/2017, cabe ainda registrar que as ressalvas apresentadas e outras dúvidas de cunho jurídico sobre a legalidade e a forma de aplicação das exigências nele contidas, motivaram a Secretaria de Cultura e também a Secretaria de Governo a formalizar questionamentos à Procuradoria Geral do Estado (processo SPDoc SG nº 939398/2017), que ainda está analisando a matéria.

A bem do interesse público, e para evitar quaisquer injúrias que a aplicação de uma medida legal cujos efeitos danosos não completamente dimensionados possa causar, destacamos que nenhum parecer de prestação de contas foi reprovado pela Unidade de Monitoramento pelo não-cumprimento das medidas preconizadas naquele decreto, cabendo a eventual reprovação apenas aos casos de comprovação de danos ao patrimônio público, uso indevido dos recursos públicos e outras afrontas previstas em lei. Tal decisão leva em conta que as consequências jurídicas e administrativas da reprovação de prestações de contas em virtude do referido decreto poderiam implicar a cessação de parcerias cujos resultados vêm demonstrando bom desempenho, em que pese o adverso contexto de crise exaustivamente tratado nestas considerações – prejudicando parcerias onde não foram identificadas irregularidades, malversação de recursos ou vícios que maculem os objetivos pactuados. Tal medida acarretaria prejuízos ainda mais irreparáveis ao patrimônio cultural, às políticas culturais e ao direito à cultura, comprometendo os interesses gerais da população que é sujeito das ações culturais de São Paulo e causando ônus excessivo por conta de uma medida arbitrária, cujo benefício ainda não está assertivamente posto. Tudo isso interpõe circunstâncias práticas que limitam e condicionam nossa ação, obrigando a fazer prevalecer o zelo pelos princípios da Administração Pública.

Registramos que a Unidade de Monitoramento tem atuado incessantemente para ampliar a segurança jurídica na aplicação das diversas normas que afetam o modelo de gestão em parceria com organizações sociais de cultura, tendo inclusive, sob a aprovação do Gabinete da Pasta, participado ativamente da realização de consulta pública em 2017 para o estabelecimento de nova minuta referencial para os contratos de gestão, que aludia ao decreto citado. Os inúmeros questionamentos obtidos daquela escuta salientam a necessidade de prudência ante essa matéria e contribuem para justificar a decisão tomada. Por isso, defendemos a revisão do decreto ou, no limite, o estabelecimento de regime de transição para que os novos deveres sejam cumpridos pelas organizações sociais de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Sem embargo desse posicionamento técnico, cabe afirmar que, a partir do entendimento conclusivo da Procuradoria Geral do Estado, todas as providências serão tomadas para continuar a garantir a legalidade integral e inquestionável das parcerias da Secretaria da Cultura, sem colocar em risco sua qualidade e lisura, a bem do interesse público.

Unidade de Monitoramento,
Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, maio/2018



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 Fomento à Cultura, UFC) validou integralmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo (complemento, parecer técnico) e considerou os resultados de 2017 aprovados, considerando satisfatório e qualificado o trabalho apresentado (p.49, parecer técnico).

A OS ressalta na apresentação de seu relatório anual de prestação de contas que, em 2017, houve mudança estrutural no Programa Oficinas Culturais. Segundo ela,

*“O início de 2017 foi um período de incertezas para o Programa Oficinas Culturais. Após a desmobilização de sedes em dez cidades, restava a dúvida sobre a execução do Programa, principalmente para as ações realizadas no interior do Estado. Após inúmeras tratativas com a Secretaria de Cultura, finalmente o Plano de Trabalho para o exercício ficou definido. Para atender à demanda foi criado o Programa Oficinas de Formação para o Interior, que, por meio de um convite, os municípios manifestariam o interesse em participar do Programa apresentando propostas para receber ações de formação em diversas linguagens artísticas. Cabe observar que neste novo Programa, as prefeituras responsáveis pelo acolhimento, divulgação e execução das atividades cabendo ao programa Oficinas Culturais a seleção das propostas que comporiam as atividades e a contratação do profissional responsável pelo desenvolvimento da ação formativa. Com o objetivo de ampliar o banco de dados de profissionais a serem contratados para a execução das atividades, realizamos um cadastramento on-line, onde solicitamos aos interessados uma apresentação de currículo e o relato sucinto da experiência com atividades formativas. No total, inscreveram-se 3.070 profissionais. Foram realizados dois chamamentos, um em cada semestre. Recebemos propostas de 274 municípios de todas as regiões do interior, litoral e região metropolitana de São Paulo, sendo a maioria de pequeno porte (125 de até 20 mil habitantes). Todos os municípios inscritos foram contatados, sendo que 212 tiveram programações agendadas e 200 foram efetivamente atendidos, como previsto. Em 12 cidades, após o agendamento, houve solicitação do gestor municipal para cancelamento ou transferência para o primeiro trimestre de 2018. Os outros 62 municípios que não chegaram a ter atividades programadas optaram por recebê-las apenas em 2018, ou não retornaram ao nosso contato. Quando da elaboração do Plano de Trabalho, por se tratar de um projeto piloto, não tínhamos séries históricas que nos possibilitassem estabelecer números precisos sobre atividades e o público a ser atendido. **Estabelecemos uma meta de 750 atividades para 15.000 pessoas. Realizamos 412 para 7.105 pessoas.** O não cumprimento das metas está ligado à dificuldade dos municípios em atender aos critérios para recebimento da atividade. Além disso, em muitas cidades, as equipes vinculadas à área da Cultura tinham acabado de assumir seus cargos, por conta das eleições municipais realizadas em 2016, ficando nítido o desconhecimento das necessidades de seus municípios. Observamos que, durante a execução das várias ações, a parceria entre o Programa Oficinas Culturais e Prefeituras é também uma etapa na formação de gestores municipais que sediam as atividades com relação à responsabilidade e comprometimento na correalização das mesmas. Entendemos que o projeto foi muito bem-sucedido e a sua avaliação por parte dos municípios é muito positiva. Realizamos atividades em cidades que nunca haviam recebido ações da política pública estabelecida pelo Governo do Estado para a área da Cultura”.* (grifo nosso)

A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO

Para efeito comparativo, os principais resultados gerais previstos e realizados de 2017 foram colocados ao lado dos resultados de 2016 no quadro abaixo.

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2016	2017
Nº de ações com metas previstas	49	52
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	48	48
% de cumprimento integral do plano de trabalho	98%	92%



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

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2016	2017
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	2	4(*)
Nº metas condicionadas à adição ou otimização de recursos	2	-
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	2	-
% de cumprimento integral de ações condicionadas	100%	-
Avaliação de satisfação	100%	89 a 95% (**)

Fonte: Relatório Anual 2017; Parecer Técnico 2017 e PA UM 2016

(*) Calculado pela UM (52-48=4).

(**) 1. Pesquisa de Perfil e de Satisfação do público das atividades do Programa de Formação e de Articulação: 93%; 2. Pesquisa de Satisfação de público das atividades de Qualificação em Artes: Teatro: 95% e Dança: 89%

I.A COMENTÁRIOS: Ainda que o programa tenha passado por intensa reformulação, verifica-se que o número total de ações previstas e realizadas manteve-se em patamar semelhante, com leve queda no índice de cumprimento geral. Verificamos que a UGE acatou as justificativas da OS para as ações que não atingiram 100% do previsto, não considerando pendências para o próximo exercício.

I.A SOLICITAÇÃO: Em que pese a ausência de série história da parceria proposta com municípios por meio de edital, a OS conta com ampla familiaridade com essa temática e com o contexto municipal, razão pela qual o baixo número de atividades realizadas e públicos alcançados apresenta-se preocupante. Especialmente do ponto de vista da gestão dos recursos orçamentários, tendo em vista que apenas 55% das metas de oficinas culturais no interior, que integram as principais ações finalísticas do objeto contratual, foram realizadas, é importante saber se o saldo dos recursos a executar contempla a diferença do montante originalmente previsto para a execução das atividades e se os recursos serão aplicados nesse tipo de ação no próximo exercício, levando em conta que a Unidade Gestora não considerou a existência de metas pendentes em 2017. É importante que, na reestruturação da iniciativa, a OS esclareça qual o planejamento para garantir maior exequibilidade das ações, em termos técnicos e orçamentários no próximo ano.

B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS

Os principais resultados finalísticos atingidos em 2017 foram comparados com 2016 e 2015 a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2015	2016	2017		
			REAL	REAL	PREVISTO
Ação/público/etc.					
Nº de atividades das Oficinas Culturais (ações de formação)	1.528	915	1.275	1.187	93%
Total de atividades das Oficinas Culturais (ações de formação, articulação e virtuais)	1.582	1.363	1.280	1.202	94%
Nº de municípios atendidos	381	223	200 (**)	229	115%
Público das atividades das Oficinas Culturais (*)	93.710	63.694	-	-	-
Público total das atividades das Oficinas Culturais (ações de formação, articulação e virtuais) (*)	95.428	111.664	-	-	-
Público total das atividades das Oficinas Culturais (ações de formação, articulação)	-	-	48.100	82.029	171%
Nº de grupos de teatro apoiados	54	45	47	63	134%
Nº de grupos de dança apoiados	10	13	13	13	100%
Público Atendido. Qualificação em Artes: Teatro e Dança	28.479	11.917	6.315	11.624	184%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2017

(*) Em 2017, por conta do fechamento das Oficinas no interior do Estado, o Plano de Trabalho foi reformulado.

(**) Meta prevista somente para o Programa Oficina de Formação para o Interior. Foram computados os municípios atendidos pelo Programa de Qualificação em Artes.



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

I.B COMENTÁRIOS: As variações para as principais ações e públicos foram justificadas pela OS e validadas pela UGE.

Segundo a UFC, “o Programa ‘Oficinas Culturais’ passou por uma reformulação que implicou no atendimento dos municípios do interior / litoral, a partir de atividades concebidas na sede administrativa localizada na Capital (Oficina Cultural Oswald de Andrade) e não mais por meio das 10 regionais localizadas anteriormente no interior / litoral. Desse modo, a dinâmica de atendimento ao interior passou a se realizar por meio de manifestação de interesse dos municípios, em dois momentos distintos do ano. O procedimento para recebimento das atividades consiste no cadastramento, por parte do município, no site das Oficinas Culturais, no qual é disponibilizado, durante um período preestabelecido e divulgado, um formulário contendo as informações mínimas necessárias visando ao atendimento dos municípios. Posteriormente, e sempre em parceria com as respectivas Prefeituras, é montada a programação, pela Organização Social, das atividades a serem realizadas nos municípios, levando em consideração tanto as atividades pleiteadas, quanto as contrapartidas oferecidas pelas municipalidades. Este projeto denomina-se, atualmente, ‘Programa Oficinas de Formação para o Interior’” (Parecer Técnico, p.8).

A Unidade de Monitoramento recomenda que os diversos públicos sejam mensurados e apresentados de formas distintas, separando-se os públicos presenciais, *in loco*, dos públicos virtuais, *online*, bem claramente, no plano de trabalho, não devendo haver dúvidas sobre a composição do público total.

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 do recurso – previsto (P) x realizado (R).

i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO

	2016	2017		2017/16	2017
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	17.599.268	12.109.268	12.109.268	69%	100%
Constituição Recursos de Reserva	-310.950	-174.000	-165.580	53%	95%
Reversão de Recursos de Reserva	-	-60.000 (*)	-	-	-
Constituição Recursos de Contingência	-59.660	-	1.000.000 (*)	-1676%	-
Repasso Líquido Disponível	17.228.658	12.875.268 (*)	12.943.688 (*)	75%	101%
Repasso Apropriado	16.743.331	11.837.568	10.554.559	63%	89%
Captação Total (grupos 3 e 4.2 do plano orçamentário)	1.052.076	580.000	1.308.812	124%	226%
Captação Operacional	16.800	-	15.000	89%	-
Captação Incentivada	-	-	-	-	-
Trabalho Voluntário e Parcerias	1.035.276	580.000	1.293.812	125%	223%
Receitas Financeiras (apropriada)	511.723	270.000	276.559	54%	102%
Total das receitas	18.307.129	12.687.568	12.125.929	66%	96%
Total de despesas	18.307.129	12.687.568	12.125.929	66%	96%
Receitas/Despesas	1,00	1,00	1,00	100%	100%

Fonte: Relatório Anual da OS 2017, Planilhas Orçamentárias Anuais 2016 e PA UM 2016

(*) Valores lançados com equívoco no plano orçamentário da OS. A constituição das reservas deve ter sempre sinal negativo e sua reversão sinal positivo. Esse equívoco levou ao erro de soma apresentado no total de



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

recursos disponíveis, mas não prejudicou a análise orçamentária, apresentada a seguir. Devendo a OS atentar-se a evitar tal equívoco na elaboração de seus próximos relatórios.

I.C.i COMENTÁRIOS: A OS apresentou notas explicativas para as principais variações de despesas e receitas entre o previsto e o realizado (Relatório Anual, p.132-134).

Apesar de o repasse do exercício ter sido integralmente cumprido, verifica-se redução de mais de 30% nos repasses entre 2016 e 2017, em decorrência da crise econômica e atrelado à mudança estrutural no atendimento do Programa de Oficinas Culturais no interior, cujos custos passaram a ser considerados inviáveis no formato do programa existente até 2016.

As receitas financeiras realizadas foram similares às previstas e a captação superou a meta em 126% em decorrência de parcerias (não financeiras) para realização de eventos, em soma igual a R\$ 1.293.812.

Houve equilíbrio entre as receitas e despesas, de modo que os totais do plano orçamentário refletem a DRE (p.183, Relatório Anual da OS) e estão de acordo com a NBC TG 0-7(R1). O saldo de projetos a executar no período foi igual a R\$ 1.906.006.

Para os próximos exercícios, OS e UGE devem prever a separação da ação nº 52 do plano de trabalho, em duas, uma relativa à captação financeira e outra à não-financeira.

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

Foram selecionadas, 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, salvo despesas com Recursos Humanos, analisadas no item III.A. Havendo variações superiores a 25%, há preenchimento do campo comentário/solicitação.

	2016	2017		2017/ 2016	2017
	Realizado	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com Prestadores de Serviço – área meio	2.186.315	1.264.768	1.468.411	67%	116%
Custos Administrativos	1.197.462	590.000	657.087	55%	111%
Despesas do Programa de Edificações	346.352	105.000	254.708	74%	243%
% Edificações/Repasse	2%	1%	2%	107%	243%
%mínimo de despesas com edificações com relação ao repasse descrito no CG	2%	1%	1%	-	-
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	3.646.699	5.687.000	4.823.326	132%	85%
Programa/Ação A (Ações Técnicas)		5.642.800	4.791.861		85%
Ação de Formação	1.422.077	3.854.800	2.150.617	151%	56%
Parceira	1.036.554	-	1.292.094	125%	
Ações de Articulação	5.233	128.000	117.515	2246%	92%
Qualificação em Artes-Teatro	644.066	1.000.000	806.757	125%	81%
Qualificação em Artes-Dança	529.839	660.000	423.345	80%	64%
Ações Virtuais	2.800	-	-	-	-
Equipamentos Técnicos	-	-	1.533	-	-
Programa/Ação B (Comunicação)	-	44.200	31.466	-	71%
Plano de Comunicação e site	6.130	44.200	-	-	-
Projetos gráficos e materiais de comunicação	-	-	31.466	-	-
Depreciação/Amortização/Baixa de Imobilizado	-	-	207.835	-	-

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016

I.C.ii COMENTÁRIOS/SOLICITAÇÃO: Não houve variação significativa para as principais rubricas, salvo para: Programa de Edificações, cuja justificativa dada pela OS refere-se aos custos para



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

encerramento das atividades em 5 oficinas fechadas no interior; Ações de formação e Qualificação em Artes-Teatro, cuja justificativa da OS foi a de que as ações foram integralmente executadas sem a necessidade da utilização total do recurso previsto.

Sobre o Programa de Comunicação, não restou claro se a previsão para projetos gráficos e materiais de comunicação foi alocada na linha do plano de comunicação ou o inverso. Ainda assim, de modo geral, as despesas com o programa de comunicação estiveram ligeiramente abaixo do pactuado, evidenciando esforço da OS para economia de recursos diante do contexto de crise. Recomendamos à OS especial atenção no preenchimento do relatório e o fornecimento de um maior número de notas explicativas, a fim de auxiliar a SEC na compreensão das informações fornecidas. Para que seja possível defender maior flexibilidade nos planejamentos, é fundamental que as prestações de conta sejam suficientemente detalhadas para não dar margem a subentendimentos, mal-entendidos ou dúvidas.

D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

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 (UM) criou em 2015 uma planilha de municípios que foi preenchida em 2015, 2016 e 2017 pelas Organizações Sociais (OSs).

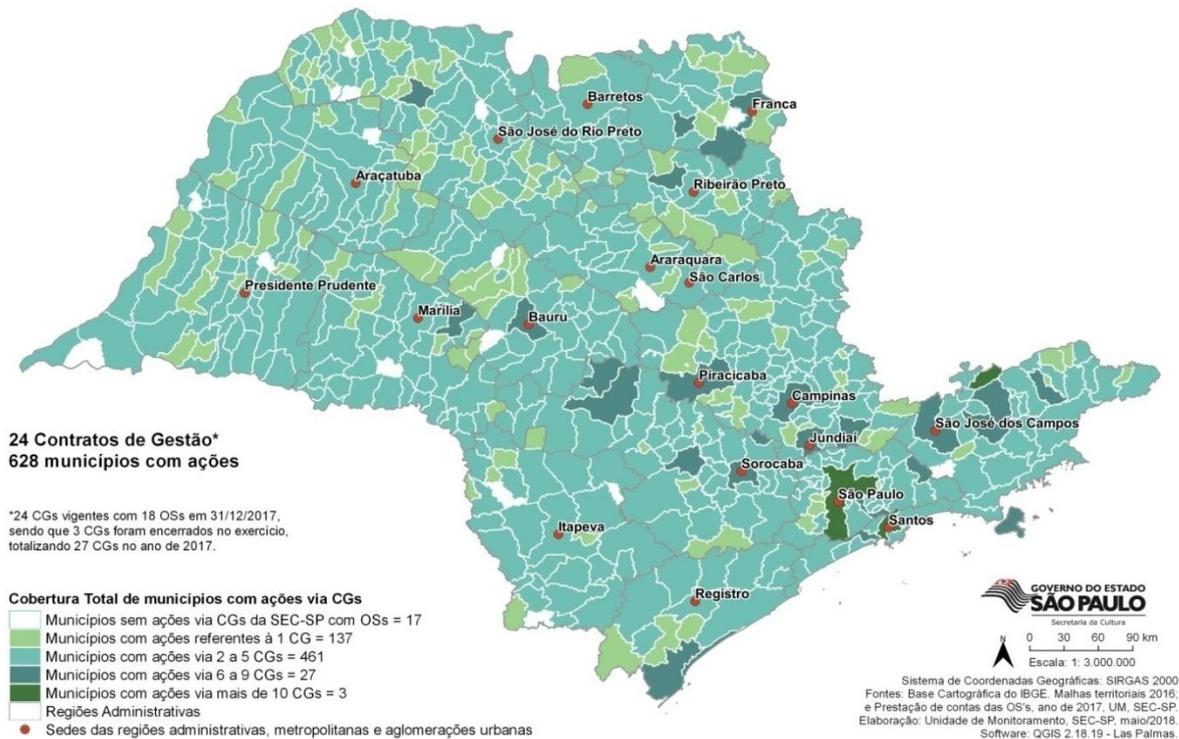
A partir dessas planilhas, considerando que as informações nelas prestadas são de responsabilidade das OSs e que a UM não atua no acompanhamento das ações fins (atribuição que compete à Unidade Gestora - UGE), foi possível traçar o mapa de cobertura das ações da SEC no território estadual realizadas em parceria com OSs de Cultura no ano de 2017 e compará-lo aos dados coletados em 2016. Nos casos em que o quadro-resumo apresentou número de municípios divergente da planilha, esta última foi utilizada como fonte para elaboração dos mapas.

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 2017 sob vários ângulos: no que diz respeito ao realizado no exercício; 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.



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

Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017
Municípios atendidos por Contratos de Gestão



Em 2017, o conjunto de contratos de gestão atingiu um total de 628 municípios, o que equivale a 97,4% de municípios no território paulista contemplados com ações das OSs. Somente 17 não receberam ações, no entanto, houve um decréscimo de 0,9% no número de municípios atingidos em relação ao ano de 2016 (na época 634 municípios tiveram ações).

Os municípios de São Paulo e Santos permaneceram como aqueles que mais recebem ações por meio de contratos de gestão, com o acréscimo de Campos do Jordão dentre os mais beneficiados no ano de 2017. Por fim, deve-se ressaltar que a cidade de São Paulo recebe ações de quase todos os contratos de gestão, com exceção daquele cujo objeto se refere ao Museu do Café, localizado em Santos (CG: 09/2016).

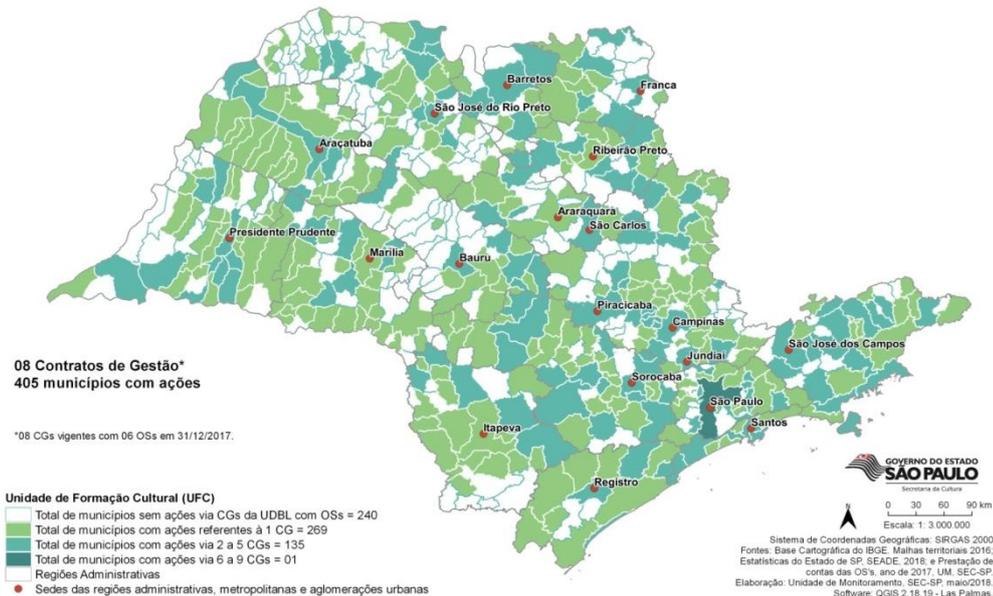


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA CULTURA

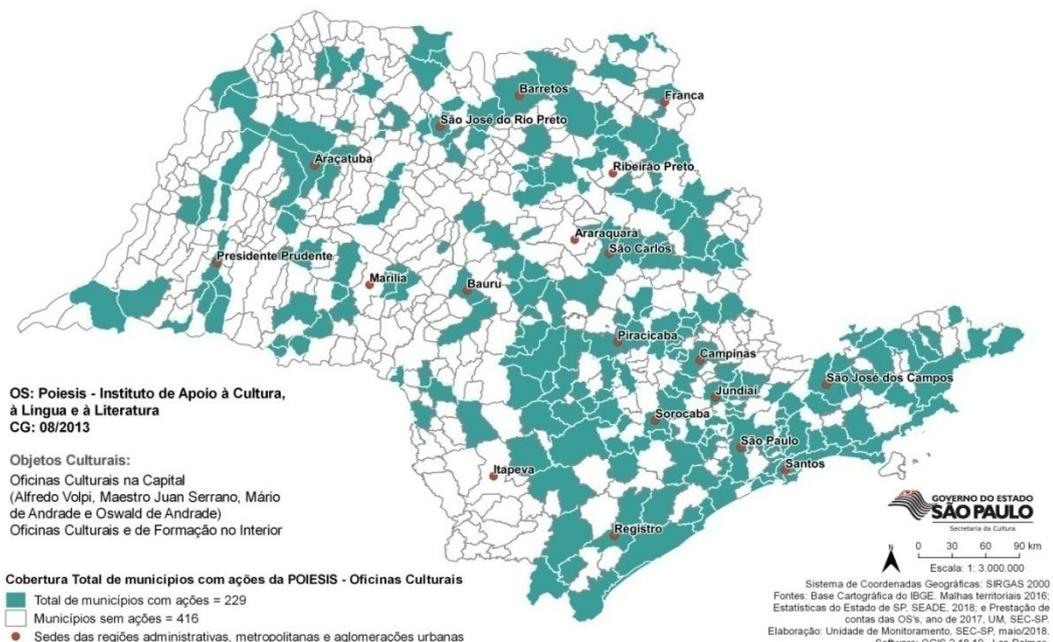
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017 Municípios atendidos por Contratos de Gestão da Unidade de Formação Cultural



Os contratos de gestão ligados à UFC realizaram ações em 405 municípios, atingindo 62,8% dos 645 municípios do estado de São Paulo. Em relação ao alcance territorial de 2016, houve um decréscimo de 6%, causado pela redução de 431 para 405 municípios em 2017. A maior concentração de municípios não atingidos por ações está na região administrativa de São José do Rio Preto. O município de São Paulo foi atendido pelos 8 contratos de gestão, enquanto que 269 municípios receberam ações por meio de um contrato de gestão desta Unidade.

Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017 Municípios atendidos pelo Contrato de Gestão 08/2013





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

O contrato de gestão em tela teve ações realizadas em 229 municípios, sendo 6 (2,7%) a mais do que em 2016. Dos 229 municípios, 110 (48%) já tinham sido contemplados com ações no ano anterior e 119 (52%) foram contemplados com ações somente em 2017, revelando leve expansão no número total e pequena variação de municípios em relação ao ano anterior.

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 deste 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.

Coube à Unidade Gestora a verificação da entrega de todos os documentos solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado em suas Instruções Normativas, englobando diversas certidões e declarações, não tendo apontado 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 2016 (para efeito comparativo) e em 2017.

CONFORMIDADE	2016	2017
Parecer da Auditoria KPMG	Aprovado	Aprovado
Deliberação sobre prestação de contas pelo Conselho Administrativo	Aprovado	Aprovado
Cumprimento das rotinas contratuais, segundo a UGE	Sim	Sim (p.39)
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Aprovado	Satisfatório e qualificado

Fonte: PA UM 2016, Relatório Anual OS e Pareceres Técnicos UGE, 2016 e 2017.

A. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

POIESIS	2014	2015	2016	2017	Varição 2017/2016
Oficinas Culturais do Estado	9,3	8,6	9,3	9,2	99%
Média do IT dos sites dos demais objetos contratuais geridos em parceria com OS	8,32	8,51	9,16	8,88	97%

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

II.B COMENTÁRIOS: O site das Oficinas Culturais enquadrou-se na categoria “transparência satisfatória”, evidenciando a manutenção da boa performance da OS na viabilização de acesso à informação correspondente ao contrato que contempla esse objeto durante todo o ano.

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.



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

A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS

RECURSOS HUMANOS	2016	2017
Orçamento previsto para RH (R\$)	9.863.085	5.040.800
Total despendido com RH (R\$)	10.781.902	4.714.562
% despesas de RH com relação ao orçamento	109%	94%
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG	62%	39%
% limite para gastos de RH, definido no CG	85%	85%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	650.000	400.000
Total despendido com diretoria (R\$)	454.242	385.547
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	69,9%	96%
%despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	2,5%	3%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	4%	4%
Número de empregados CLT	47	45
Número de demissões no exercício	61	2
Total despendido com rescisões (R\$)	1.966.138	127.782

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016. Nos casos em que identificamos divergência entre o Quadro Resumo entregue e as planilhas de Recursos Humanos, consideramos os dados das Planilhas de RH

III.A.i COMENTÁRIOS: As despesas com recursos humanos estiveram dentro do previsto e dos limites contratuais pactuados, conforme Anexo III do CG: “A Organização Social gastará no máximo 85% do repasse público anual com despesas na remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos empregados e dirigentes da Organização Social, no exercício de suas funções no ano de 2014 e demais anos do Contrato de Gestão. A remuneração dos dirigentes não ultrapassará o valor anual de 4% do orçamento total da Associação para o ano de 2014, sendo que, para 2015 a 2018, o valor poderá ser acrescido de eventuais reajustes dispostos em Acordos Coletivos de Trabalho na respectiva data-base da categoria”.

III.A.i SOLICITAÇÃO: - A OS mantém em seu site o manual de recursos humanos, devendo nele disponibilizar o plano de cargos e salários atualizado a fim de garantir mais transparência com relação ao uso dos recursos públicos destinados à remuneração e gestão de pessoal; - O quadro resumo entregue pela Poiesis não trouxe o valor das rescisões de 2017. Após solicitação da UM, a informação foi fornecida via correspondência eletrônica em 05/06/2018. Reiteramos a importância de que a entidade entregue a documentação solicitada de forma completa e dentro do prazo estipulado pela SEC.

RH no conjunto dos Contratos de Gestão em 2017

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 2017, tal como em 2016, ao exame mais detalhado dessas despesas, visto que elas correspondem, em média, a **76,14%** do total aportado na soma das pactuações com OS. 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. Nos casos em que as organizações sociais alteraram o vínculo de seus diretores para estatutário os mesmos também foram considerados nessa soma.

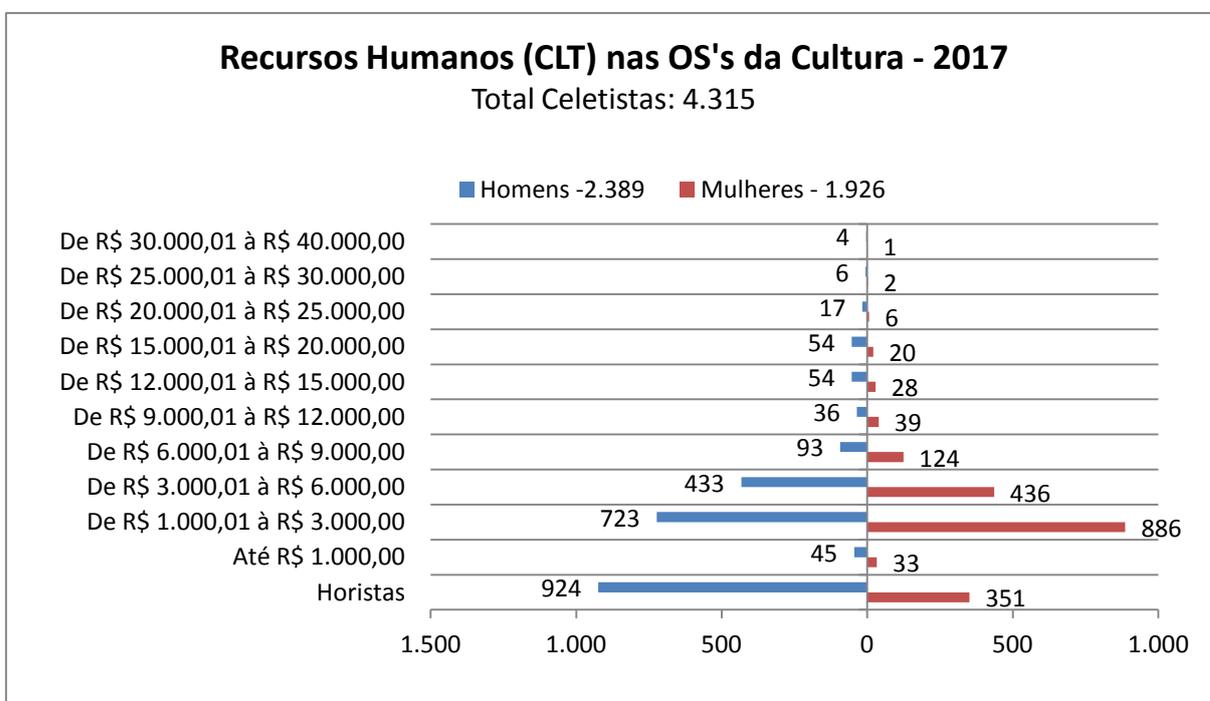
Cabe dizer que a distribuição em dez faixas teve como objetivo promover uma análise detalhada e avançar na preservação de uma série histórica, uma vez que este foi o parâmetro usado nos dois



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

anos anteriores, 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 por algumas organizações. Tão logo seja recomposta a equipe da Unidade de Monitoramento, outros estudos deverão ser previstos, ainda que a intenção, no comparativo proposto, seja a de completar uma série histórica de pelo menos cinco anos. Já a escolha pela distribuição binária “homem/mulher” segue a distinção feita pelo IBGE nos censos demográficos. Ainda que consideremos a importância da atenção às questões de gênero, não foi possível alcançar nessa análise as mais de 30 distintas classificações ligadas à identidade de gênero, nem esse era o objetivo, já que a distinção homem/mulher em si já apresentava informações importantes para analisar.

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



Os dados apresentados permitem verificar que:

- Dos **4.315** funcionários celetistas e estatutários das **18** organizações sociais parceiras da SEC, **3.040** atuam em regime de dedicação regular (em média 44 horas semanais) e **1.275** são remunerados por hora trabalhada (horistas).
- **78** funcionários ganham até R\$ 1 mil por mês (menos de 2% do total).
- Dos **4.315** funcionários a maioria (**1.609 = 37,3%**) ganha de R\$ 1 mil até R\$ 3 mil.
- **869** funcionários ganham acima de R\$ 3 mil e até R\$ 6 mil, o que equivale a **20%** do total geral, excluídos os horistas.
- Há mais homens (**55%**) que mulheres (**45%**) no conjunto dos contratos de gestão, quando computados os horistas, porém quando descontados, a diferença diminui e a proporção se inverte (**48%** homens e **52%** mulheres), mantendo e ampliando levemente a tendência observada no ano anterior.



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

- Em quase todas as faixas salariais mais baixas, exceto a mais baixa de todas e excluídos os horistas, é maior o número de mulheres remuneradas em cada faixa, em comparação ao número de homens, embora isso não signifique necessariamente que os salários mais elevados de cada faixa são femininos. Essa situação permanece até a faixa que contempla os salários entre R\$ 9 mil até R\$ 12 mil, onde há 75 pessoas, sendo **36** homens (48%) e **39** mulheres (52%).
- **267** pessoas, o que equivale a **6%** do total, recebem salários acima de R\$ 9 mil reais, **171** são homens (64%) e **96** são mulheres (36%).
- Os salários entre R\$ 9 mil e R\$ 20 mil remuneram **231** trabalhadores da cultura, ou 5,3% do total dos funcionários vinculados aos contratos de gestão, sendo **144** homens (62%) e **87** mulheres (38%).
- **0,8%** do total de colaboradores alocados nos contratos de gestão, ou **36** pessoas, percebem seus vencimentos nas três faixas de remuneração mais altas, de R\$ 20 mil a R\$ 40 mil. São **27** homens (75%) e **9** mulheres (25%), sendo 4 homens e 1 mulher na maior faixa salarial, 6 homens e 2 mulheres na segunda maior faixa e 17 homens e 6 mulheres na terceira faixa.
- Vale acrescentar que, em relação a **2016**, houve uma redução de **302** funcionários.

Tais dados indicam, repetindo o que ocorreu nos dois anos anteriores, 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. Vale frisar que esse levantamento não computa as desigualdades salariais no entorno das próprias faixas. Estudo relacionado a esse assunto para o ano de 2016 feito pela Unidade de Monitoramento permitiu constatar que a desigualdade salarial entre homens e mulheres no conjunto dos contratos de gestão corresponde a 19%, ou seja, as mulheres recebem 19% menos proventos do que os homens nas instituições culturais parceiras da Secretaria. Embora seja um ponto importante a ser alvo de atenção dos gestores na governança das parcerias, cabe dizer que esse número reproduz o cenário internacional mapeado pela ONU (segundo o qual homens receberam, em média, 20% a mais do que mulheres nas mesmas áreas de atuação) e é ainda menos contrastante que o cenário verificado na própria Secretaria da Cultura, onde também há quantidade relativamente equivalente entre homens e mulheres, porém estas receberam em média salários 28% menores que a remuneração paga aos homens em 2016.

Assim, e uma vez que o quadro e as informações elencadas acima se referem à média do conjunto de contratos de gestão vigentes simultaneamente em 2017, 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 remuneração equivalente e é importante haver mecanismos que viabilizem o acesso a quaisquer postos para homens e mulheres, sem distinções preconceituosas ou estigmatizadas.

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 **259** conselheiros atuando em **2017**, **192** ou **74,13%** são homens e apenas **67** são mulheres, ou **25,87%**. Embora o desequilíbrio tenha diminuído levemente em relação ao ano anterior (quando havia 76,4% de homens e 23,6% de mulheres) e ainda que as

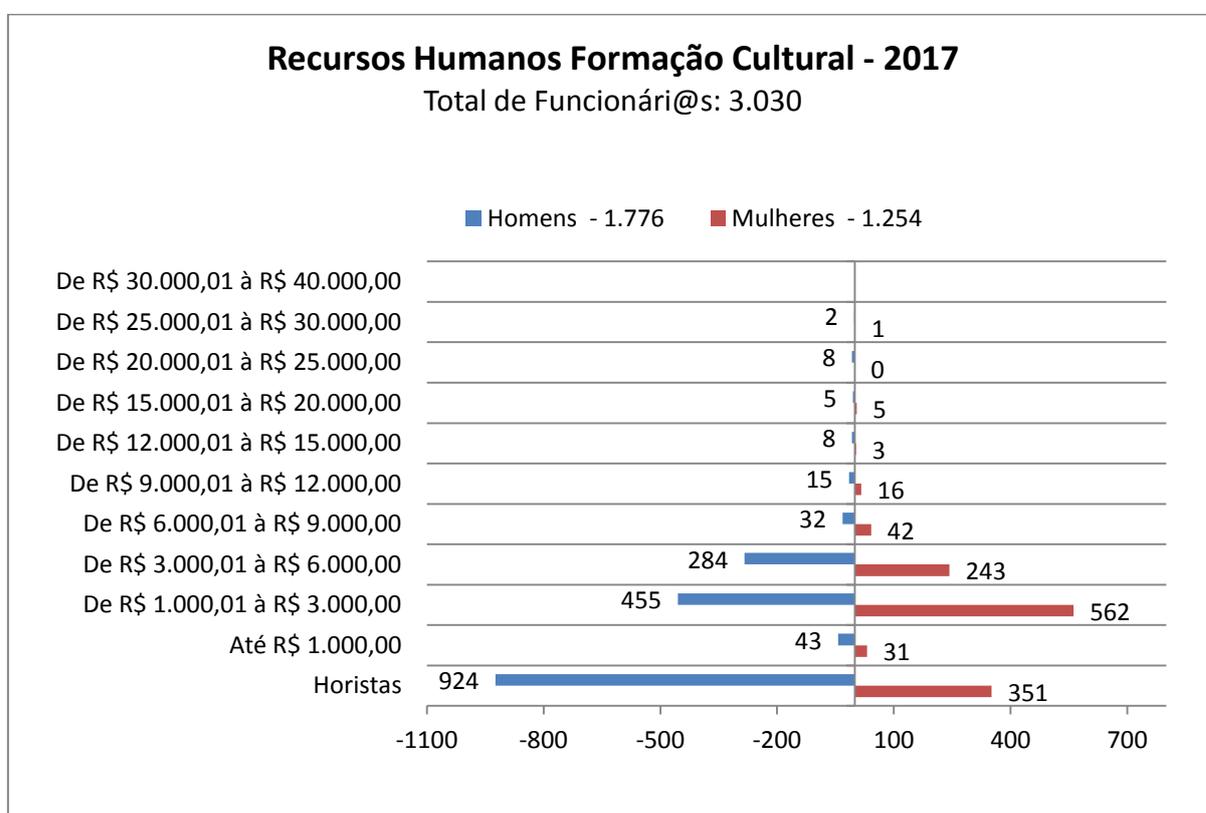


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

mulheres constituam presença expressiva na força de trabalho da área cultural, continuamos vendo que, quando se trata de ocupação dos principais cargos decisórios (remunerados ou não), a presença feminina é radicalmente menor.

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 2017.

O número de funcionários da área de **Formação Cultural** correspondeu, em 2017, a **70,2%** do total de recursos humanos dos contratos de gestão vigentes. Como se vê no gráfico a seguir, **42%** dos empregados da área são horistas, portanto com regimes de dedicação diferenciada. Esse percentual corresponde ao total de horistas atuantes no conjunto de contratos de gestão da cultura paulista. No caso dos funcionários das OSs de Formação Cultural que atuam em regime de 40 horas semanais nos termos da legislação trabalhista, **36%** ganham até R\$ 3 mil e **17,4%** ganham acima de R\$ 3 mil até R\$ 6 mil. Há uma predominância de homens (**58,6%**) em relação às mulheres (**41,4%**) nas parcerias da área. Nas três faixas de maior remuneração, de R\$ 15.000 a R\$ 30.000, foram remunerados **15 homens (71,4%)** e **6 mulheres (28,6%)**.



O quadro de pessoal deste contrato de gestão representou, em 2017, **1%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **1,5%** do total de recursos humanos da área de **Formação Cultural**. No CG **08/2013**, **55,6%** são homens e **45,4%** são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra **40%** do pessoal em salários até R\$3.000, **29%** acima desse montante e abaixo de R\$ 6.000 e **2** pessoas ou **4,4%** nas duas faixas mais altas desse contrato de gestão, recebem acima de R\$ 15.000 até R\$ 25.000, como se vê a seguir:

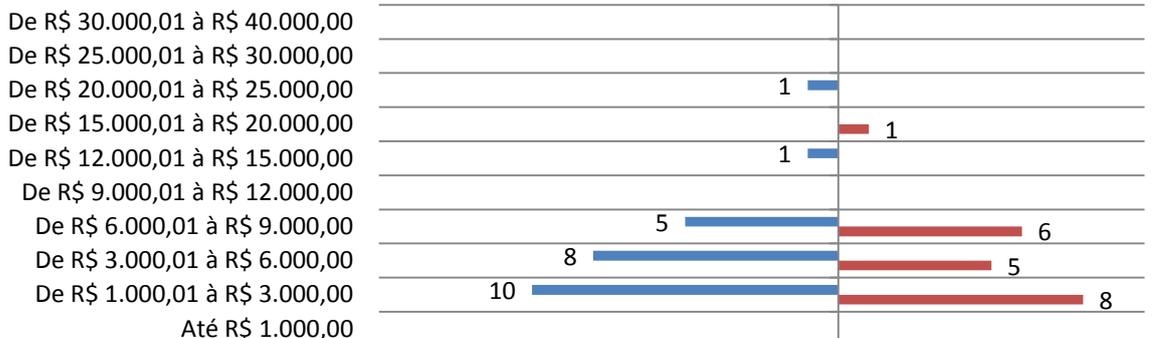


GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA CULTURA
UNIDADE DE MONITORAMENTO

Recursos Humanos (POIESIS OC) CG 08/2013 - 2017

Total Funcionári@s: 45

■ Homens - 25 ■ Mulheres - 20



Fonte: Relatório Análítico
de Recursos Humanos
Data Base: 31/12/2017

B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH 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 a execução do objeto contratual e alcançar 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 extremamente exíguos – e considerando sobretudo que as despesas com pessoal constituem, em todas as partes do mundo, o principal centro de custos dos setores artísticos e culturais, 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



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

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, rerepresentadas para 2017, porém sem alterações significativas em relação a 2016:

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 31/12/2017 obtidos por meio do Portal da Transparência) de 230 servidores remunerados pela SEC, todos alocados em ações técnicas e administrativas da própria Secretaria (6 a menos que no exercício anterior e 15 a menos que em 2015). Desde 1993, conforme também 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 .
A SEC SP teria condições de flexibilizar o número de funcionários como têm feito as Organizações Sociais para enfrentar a crise no curtíssimo prazo, com redução e/ou substituição de quadros a fim de otimizar os recursos disponíveis, evitando ao máximo a redução quantitativa e qualitativa e mesmo paralisação dos serviços culturais por falta de recursos?	Não. Uma vez trabalhando com servidores públicos concursados, a Secretaria não poderia demitir pessoal para substituir por funcionários mais versáteis, que executassem em menor quantidade de pessoas mais funções; não poderia substituir profissionais por outros mais baratos e não poderia dimensionar o quadro conforme os períodos de maior demanda de RH. Por sua vez, no caso dos cargos comissionados, tomando por exemplo a situação concreta atual da Pasta, haveria o risco de dispensa de servidores sucedida do congelamento de cargos, com graves riscos de suspensão ou precarização da continuidade das ações finalísticas. A opção por servidores públicos para as ações atualmente realizadas com parceiros do Terceiro Setor implicaria ainda em potencial comprometimento dos limites prudenciais estabelecidos com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a diminuição de arrecadação da receita corrente líquida faria com que os percentuais de gastos com mão de obra se tornassem mais impactantes, podendo vir a infringir essa Lei, o que tem sido evitado pelo Estado, ao atuar com organizações parceiras cujo quadro de pessoal difere do funcionalismo público e segue as regras da CLT. Para além do aspecto de conformidade e eficiência, essa situação ainda seria agravada pelo ônus junto às Previdência pública e complementar do Estado, também impactadas pela gravidade da crise.

As quatro negativas acima uma vez mais indicam que seria inexecutável no curtíssimo, curto e médio prazo, e possivelmente também no longo prazo, a viabilização de pessoal por parte da Administração



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

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 recorreremos ao maior grupo de despesas dos contratos 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, 82,63% em 2016 e 76,14% em 2017 (sendo que percentuais mais elevados a partir de 2015 foram ocasionados 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 obtidos no Portal da Transparência do Estado referentes aos cargos e salários praticados pela SEC em dezembro/2017, verificamos que o desembolso equivaleu a R\$ 1.202.846 nesse mês, e a média salarial mensal, considerando os **230** servidores públicos da Cultura entre concursados e comissionados remunerados pela Pasta foi de **R\$ 5.230**. Por sua vez, a prestação de contas da Organização Social referente ao contrato de gestão em exame permitiu verificar, a partir da planilha analítica com nomes, cargos e salários, que a OS totalizou R\$ 224.829 referente ao salário bruto de dezembro de 2017, mantendo uma média salarial de **R\$ 4.996** para a remuneração de seus 45 funcionários.

Considerando o quadro apresentado acima, bem como 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 relevantes, e cujos resultados podem ser aferidos em visitas in loco aos



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

objetos contratuais e constatados nas pesquisas de satisfação do público com os serviços culturais oferecidos.

Todos esses fatores evidenciam que o modelo de parceria com OS foi **mais vantajoso** que a execução dos objetos contratuais vinculados à parceria em tela pela Administração Direta, lembrando ainda que, no caso do corpo técnico da SEC SP, não há profissionais especialistas nas áreas de atuação do contrato de gestão – o que reforça o fator de inviabilidade de gestão direta no curto e médio, e possivelmente no longo prazo, do objeto contratual pelo Estado.

IV. VISITAS TÉCNICAS E ESTUDOS DE PESQUISA

Ao longo de 2017, as visitas técnicas aos objetos culturais foram realizadas prioritariamente pelas Unidades Gestoras, tendo a Unidade de Monitoramento se concentrado na coordenação do processo de desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC, que envolveu a realização de testes, reuniões e inúmeros exercícios e correções para viabilizar os ajustes necessários.

Ainda assim, foram realizadas 33 visitas presenciais relacionadas à verificação das realizações culturais, tendo em vista as inúmeras demandas em estudo para a construção de indicadores de impacto. Também foram realizadas visitas virtuais trimestrais para aferição do Índice de Transparência nos sites de todos os objetos contratuais.

IV. SOLICITAÇÃO: Em visita técnica à Oficina Oswald de Andrade, observamos que a placa da Ouvidoria não traz corretamente as informações da SEC, estando desatualizada. Solicitamos à OS atualização do referido documento a fim de não apenas atender à cláusula Segunda, item 19 do CG 08/2013, mas a bem da transparência e do bom atendimento ao usuário dos serviços culturais públicos em questão.

Em outra frente, cabe ressaltar os esforços da Unidade de Monitoramento no sentido da construção de uma metodologia mais adequada para embasar as pesquisas de perfil e satisfação de público realizadas pelas organizações sociais parceiras. A partir de um diagnóstico das pesquisas de público realizadas pelas OS em 2015, foi possível constatar que o conjunto obtido era bastante heterogêneo, tanto em termos do rigor metodológico, quanto em relação ao modo como as informações eram disponibilizadas. Além disso, as pesquisas apresentavam muitas variações em função das especificidades dos objetos culturais e públicos abordados, o que impossibilitava uma visão mais ampla dos resultados das pesquisas.

Considerando a importância de contar com estudos qualitativos para aprimorar a análise das ações realizadas em parceria com OSs e para verificar em que medida essas ações vêm contribuindo para o alcance dos resultados e impactos estabelecidos na política cultural da Pasta, a UM adotou como estratégia a construção de um referencial para a realização das pesquisas pela própria Secretaria. Ante a reiterada indisponibilidade de recursos para essa finalidade, a Unidade procurou organizar parâmetros para aprimorar, orientar e fiscalizar as pesquisas desenvolvidas pelas próprias organizações sociais. Por determinação do Gabinete da Pasta, dada a necessidade de reduzir os repasses para as OSs em 2017, tais ações foram suspensas para retomada em 2018.

Cabe registrar que, no presente ano, a UM elaborou detalhado Termo de Referência para contratação de pesquisa de perfil e satisfação de público, de impacto socioeconômico dos contratos de gestão e de percepção da sociedade em relação à política de cultura do Estado de São Paulo, seguindo as orientações do Gabinete, e que o processo encontra-se em tramitação para contratação (Processo SC 352814/2018), após viabilização do orçamento mediante descontingenciamento dos recursos da Cultura por parte do Governo do Estado. Tendo em vista a necessidade de correto, adequado e meticuloso levantamento e tratamento de informações de pesquisa para avaliar cada vez mais objetiva e contextualizadamente os impactos dos contratos de gestão, aguardamos a viabilização da



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

contratação proposta, que será rigorosamente supervisionada pela Unidade de Monitoramento, para ampliar a qualidade dos exames realizados.

V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016

Para o CG 08/2013, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2017 referente à 2016 não foram realizadas solicitações, de modo que não houve ao longo do exercício manifestação da OS quanto ao referido parecer. Assim, consideramos que na avaliação da UM não há pendências relativas à 2016.

OPINIÃO DA UM

A avaliação da Unidade Gestora quanto à prestação de contas apresentada foi pela **aprovação** na medida em que considerou **satisfatório e qualificado** o trabalho apresentado, 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.

Considerando essa avaliação e de acordo com os dados analisados nesse PA UM, 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 08/2013 no exercício de 2017 foi considerada **SATISFATÓRIA**, nos termos dos critérios explicitados no quadro-síntese anexo, 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.

Importante destacar que a Oficina Cultural Casa Mário de Andrade, dando prosseguimento ao objetivo da Secretaria de qualificar uma consistente rede de museus-casa literários, bem como o início de seu processo de musealização, a partir de 2018, passará a integrar a rede de museus-casas literárias gerida pela POIESIS, dentre as quais estão a Casa das Rosas e a Casa Guilherme de Almeida (p.9, parecer técnico da UFC).

A exemplo dos apontamentos finais do exercício de 2016 e à luz das considerações expressas na apresentação deste parecer, a Unidade de Monitoramento recomenda que a diferença entre os repasses originalmente previstos e o efetivamente realizado seja cuidadosamente considerada nos resultados de médio e longo prazos e nos próximos planejamentos, analisando-se os riscos da não efetivação dos aportes contratualizados.

Por sua vez, da mesma maneira que é fundamental que a SEC dê continuidade a 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 perseguida, 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



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

de novas e diversificadas parcerias, de inovações e da busca de outras fontes de receitas para equacionar o maior e melhor atendimento cultural possível à população.

Ressaltamos, por fim, que Unidade Gestora e Organização Social devem acompanhar atentamente o desenlace das deliberações a respeito do Decreto Estadual nº 62.528/2017, para que sejam tomadas as providências cabíveis, conforme as decisões que forem exaradas, a bem da segurança jurídica, do cumprimento qualificado da parceria e do interesse público.

São Paulo, 30 de maio de 2018.

Claudinéli Moreira Ramos
Coordenadora da Unidade de Monitoramento

.....

EQUIPE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

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

Coordenação: Claudinéli Moreira Ramos
Diretora de Avaliação: Marianna Percinio Moreira Bomfim
Diretora de Monitoramento e Normas: Vanderli Assunção Ferrarezi
Núcleo Apoio Administrativo: Danielle Lima da Silva
Assessoria Técnica: Grislayne Guedes Lopes da Silva, Liliana Sousa e Silva
Estagiári@s: Jéssica Santos Guedes, Rodrigo Ribeiro de Lima

Contatos: monitoramento.cultura@sp.gov.br



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

ANEXO
Quadro-Síntese de Avaliação – PA UM 2018 REF. A 2017
– 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 2018 referente a 2017, 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
Satisfatórios	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 2017. Ante o cenário de crise grave, passaram a ter maior peso neste exame: o cumprimento integral do plano de trabalho – demonstrando o empenho e o sucesso da parceria, em que pesem as dificuldades orçamentárias – e o atingimento ou superação das metas de captação de recursos (quer sejam incentivados, operacionais ou por meio de doações, apoios, etc.), uma vez que a diversificação de fontes de viabilização se torna cada vez mais essencial para apoiar as realizações planejadas, num contexto muito adverso para os repasses públicos.
- 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 11/2018 REF. A 2017 – Poiesis CG 08/2013

	Item de Verificação	Peso e Ponderação		Pontuação
EFICÁCIA E EFETIVIDADE	Índice de Eficácia (% do cumprimento integral do Plano de Trabalho)	0 a 1,5 ponto	. 1,5 pontos: ≥ 96% . 1 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1
	Captação de recursos realizada	0 a 1,5 ponto	. 0 pontos: ≤ 75%	1,5
	Total de público alcançado	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 96% . 0,75 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1
EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	% de despesas com remuneração de RH (total)	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≤ limite fixado no CG . 0 ponto: > limite fixado no CG	1
	% de despesas com remuneração de RH (dirigentes)	0 a 1 ponto		1
CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA	Avaliação da UGE sobre os resultados no exercício	0 a 1 ponto	. 1 ponto: parecer aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado	1
	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	1
EFICIÊNCIA / ECONOMIDADE	Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 1 ponto	. 1 ponto: mais vantajoso do que a execução pela Administração Direta, tomando por referencial objetivo a média salarial dos colaboradores em 31/12 . 0 pontos: execução menos vantajosa que a feita pela Administração Direta	1
PONTUAÇÃO MÁXIMA:		10	PONTUAÇÃO OBTIDA:	9,5
AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2017 - CG Nº 08/2013:				SATISFATÓRIA

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2018.