



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

**PA-UM N ° 16/2018**

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

Contrato de Gestão nº 05/2013

Objetos: Pinacoteca Luz, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência  
OS: Associação Pinacoteca Arte e Cultura - APAC

APRESENTAÇÃO .....	2
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE .....	9
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO .....	9
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS .....	10
C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	10
<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 .....	15
A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO .....	15
B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS .....	16
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE .....	17
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RH E COMPARATIVO COM O ESTADO .....	17
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO .....	21
IV. VISITAS TÉCNICAS E ESTUDOS DE PESQUISA .....	24
V. PENDÊNCIAS/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](mailto: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](http://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 *mondo 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 Preservação do Patrimônio Museológico, UPPM) validou integralmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo e considerou os resultados de 2017 aprovados.

**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.

<b>EFICÁCIA E EFETIVIDADE</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Nº de ações com metas previstas	50	46
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	48	40
% de cumprimento integral do plano de trabalho	96%	87%
Nº metas condicionadas a adição ou otimização de recursos	17	45
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	11	40
% de cumprimento integral de ações condicionadas	65%	89%
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	2	4
Avaliação de satisfação Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca (totem)	96%	90% PINA 90% EPINA 97% M RESISTENCIA
Avaliação de satisfação do público escolar Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca	95%	97% alunos e professores PINA / EPINA
Avaliação de satisfação do público/aluno Memorial da Resistência	95% e 98%	96% alunos e 98% professores

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

**I.A COMENTÁRIOS:** A Unidade Gestora considera que, de modo geral, as ações pactuadas foram cumpridas rigorosamente, ficando pendente apenas a meta de nº 24 (Parecer Conclusivo Anual de 2017, p. 36), relacionada à realização de estágios no âmbito do Programa de Ações de Apoio ao Sistema Estadual de Museus de São Paulo (SISEM-SP). A UGE explica que foi necessário efetuar uma retificação na redação da meta, que estava equivocada, e que a organização social se comprometeu a disponibilizar três vagas em 2018 em curso realizado pelo PISC, PEPE e/ou Meu Museu (p. 16). Com relação às demais metas parcialmente cumpridas, a UGE considerou que todas as ações foram desenvolvidas com eficácia, alcançando os objetivos previstos, acatando as justificativas enviadas. No Programa de Exposições e Programação Cultural, a meta 9 (receber visitantes na Pinacoteca Luz) teve cumprimento parcial de 90% e a OS informou que houve grande atenção com relação à visita do museu, com oferta diversificada de atividades, porém a meta do 4º Trimestre não foi alcançada, apesar da extensa divulgação feita para a exposição Di Cavalcanti e da gratuidade no mês de dezembro. De qualquer modo, a OS destaca que a visita do museu cresceu em comparação ao ano anterior, atingindo um público de 346.003 (Relatório de Atividades da OS, p. 9-10). No Memorial da Resistência, as metas nº 34 e 36 foram parcialmente cumpridas (93% e 97%, respectivamente), com justificativas acatadas pela UGE (Parecer Conclusivo Anual, p. 21), em função da reformulação e rediscussão da pesquisa “Lugares da Memória” (nº 34) e dos



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

cancelamentos de visitas por parte das escolas públicas no 3º trimestre (nº 36). Nesse mesmo programa, as metas nº 41 e 42, relativas à pesquisa de satisfação, tiveram 75% de cumprimento, o que foi justificado pela OS em função da desativação do totem eletrônico por problemas técnicos, impedindo a realização das pesquisas no 4º trimestre. Tendo em vista que os índices de satisfação colhidos até o 3º trimestre tiveram resultado satisfatório, a UGE considerou as metas não pendentes de cumprimento (p. 21). Com relação às metas condicionadas, a UGE parabenizou o desempenho da OS na captação de recursos e na busca de parcerias para a realização das metas condicionadas (p. 24). No que se refere à avaliação da satisfação do público, de acordo com as informações prestadas no Parecer Conclusivo Anual da UGE (p. 6), a OS realizou vários tipos de pesquisas: com participantes de cursos; com visitantes da Biblioteca Walter Wey; pesquisa interna de clima com colaboradores; pesquisa de público geral a partir de totem eletrônico (índice de satisfação: 90% na Pinacoteca Luz e Estação Pinacoteca; 97% no Memorial da Resistência); pesquisa de público escolar (professor e estudantes) a partir de modelo SEC (índice de satisfação: 97% alunos e professores na Pinacoteca Luz e na Estação Pinacoteca; 96% alunos e 98% professores no Memorial da Resistência).

**B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS**

Os principais resultados finalísticos atingidos em 2017 foram comparados com 2016 e 2015 no quadro a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2015	2016	2017		
	Ação/público/etc.	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
<b>Pinacoteca / Estação Pinacoteca</b>					
Nº de exposições realizadas	17	13	5	16	320%
Nº de eventos realizados	22	20	13	50	385%
Público Educativo	51.736	42.422	25.050	35.776	143%
Público Total	616.143	325.343	415.000	406.215	98%
<b>Memorial da Resistência</b>					
Nº de exposições realizadas	3	3	2	3	150%
Nº de eventos realizados	26	37	34	36	106%
Público Educativo	21.536	22.064	17.760	19.903	112%
Público Total	66.997	71.321	65.000	69.623	107%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2017

I.B COMENTÁRIOS: Na Pinacoteca Luz e na Estação Pinacoteca, embora o previsto para o exercício de 2017 tenha sido conservador em relação aos anos anteriores (em função da crise econômica e da manutenção do valor de repasse), a organização social conseguiu superar as metas previstas para realização de exposições e eventos. Com relação ao público, houve superação da meta relativa ao público educativo, em 43%, e o público total ficou 2% abaixo do previsto. No Memorial da Resistência, houve superação das metas tanto na realização de exposições e eventos, como no alcance de público.

**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).



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

i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO

	2016	2017		2017/16	2017
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	21.548.700	21.548.700	21.548.700	100%	100%
Constituição Recursos de Reserva	- 1.701.802	-	-	-	-
Constituição Recursos de Contingência	- 55.000	-35.000	-35.000	64%	100%
Reversão Recursos de Reserva e Contingência	1.468.464	-	-	-	-
Repasso Líquido Disponível*	21.260.362	21.513.700	21.513.700	101%	100%
Captação Realizada	-	7.100.000	8.295.149		117%
Repasso Apropriado	20.969.984	21.413.700	20.776.404	99%	97%
Captação Total (apropriada)	11.195.955	9.059.369	8.620.277	77%	95%
Captação Operacional	4.258.826	1.959.369	4.630.534	109%	236%
Captação Incentivada	6.937.129	7.100.000	3.989.743	58%	56%
Trabalho voluntário, parcerias, outros		-	156.572		
Receitas Financeiras	679.223	350.000	133.383	20%	38%
Investimento	100.000	100.000	833.314	833%	833%
Total das receitas	<b>32.845.162</b>	<b>30.823.069</b>	<b>29.686.636</b>	90%	96%
Total de despesas	<b>32.845.162</b>	<b>30.823.069</b>	<b>29.686.636</b>	90%	96%
Receitas/Despesas	1,00	1,00	1,00	100%	100%

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016

\*Valor difere do apontado pela OS no plano orçamentário, pois a mesma desconsiderou o sinal de menos para a constituição do recurso de contingência e não houve preenchimento da linha 1 da planilha, devendo a OS atentar-se a essas questões no próximo exercício.

I.C.i COMENTÁRIOS:

Verificamos que a previsão de repasses de 2017 foi idêntica à de 2016 e que houve realização integral. Além disso, houve constituição de reserva de contingência no valor de R\$ 35 mil. Com relação às receitas financeiras, o percentual de realização abaixo do previsto pode ser explicado pelo baixo tempo das aplicações dos recursos de repasse, feito em um maior número de parcelas menores ao longo do exercício.

Quanto à captação de recursos, a OS afirma que a captação incentivada contou com a realização do projeto especial "Caixa de Fotografias", elaborado pela APAC para venda na SP Arte de 2017, ocorrida em abril de 2017 na Bienal de São Paulo. Segundo informa a OS, o faturamento com esse projeto não compunha a base projetada como meta, que considerou apenas a operação mensal regular da loja.

A meta nº 46, relativa a esses recursos incentivados, ficou acima do valor pactuado. O Parecer Conclusivo Anual da UGE explica que a superação deveu-se à adequada estratégia adotada pela OS no final de 2016 e início de 2017 "para o estabelecimento de parcerias com patrocinadores, ancorada em uma programação com boa visibilidade e projetos educativos com inclusão sociocultural, além de projetos especiais como de restauro de obras. Tudo isso, alinhado à aprovação do projeto junto ao MinC, com antecedência necessária para que a equipe de captação pudesse trabalhar com garantias e minimização de riscos para o patrocinador e para a APAC" (p. 23). A UGE acatou as justificativas



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

apresentadas, destacando o bom desempenho da OS diante dos desafios econômicos enfrentados no país.

Importa mencionar que o parecer técnico traz como total de captação incentivada R\$ 8,3 milhões. O plano orçamentário evidencia que somente R\$ 3,9 milhões foram apropriados nesse exercício, o que quer dizer que o restante será utilizado pela OS na execução do plano de trabalho pactuado e/ou condicionado em 2018.

Convém lembrar que o modelo de plano orçamentário da SEC sofreu alterações nos últimos anos e que eventuais divergências com outros documentos podem existir, mas no que foi possível à UM analisar, não identificamos não conformidades na documentação entregue. O saldo de projetos a executar apresentado no plano orçamentário foi de R\$ 2.230.152 milhões, refletindo o balancete do CG (conta contábil 2.0.2.01.0201).

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 Pessoa Jurídica – área meio	3.113.070	3.606.340	3.342.439	107%	93%
Custos Administrativos	2.505.455	2.604.459	2.192.323	88%	84%
Despesas do Programa de Edificações	1.318.582	1.082.224	1.398.643	106%	129%
% Edificações/Repasse	6%	5%	6%	-	-
% mínimo de despesas com edificações com relação ao repasse descrito no CG	6%	5%	5%	-	-
<b>Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim</b>	8.174.062	8.510.655	4.188.396	51%	49%
Programa de Acervo: Conservação, Documentação e Pesquisa	528.137	747.024	554.778	105%	74%
Programa de Exposições e Programação Cultural	96.464	19.300	2.976.016	3085%	15.420%
Programa Educativo	151.166	184.429	256.413	170%	139%
Programa de Ações de Apoio ao SISEM-SP	-	-	574	-	-
Programa Botucatu	-	-	-	-	-
Programa Específico (Memorial da Resistência)	241.734	268.125	209.190	87%	78%
Programa de Comunicação	219.432	191.777	191.425	87%	99,8%
Despesas Realizadas com Captação Incentivada	6.937.129	7.100.000	(*)	0%	0%

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016

(\*) No Relatório Gerencial de Orçamento Previsto x Realizado, a organização social não lançou valor referente às despesas realizadas com captação incentivada (linha 11.8.1), embora tenha sido lançada a captação de recursos incentivados no valor de R\$ 3.989.743 (linha 4.2.2). No Documento complementar - Programa de Financiamento e Fomento, enviado pela OS, e no Parecer Conclusivo Anual da UGE foi lançado como valor referente à captação de recursos por meio de projetos incentivados, editais de fomento e doações o total de R\$ 8.312.541,06, o que corresponde a 17%



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

acima da meta prevista. Convém mencionar que os valores de realização das despesas incentivadas estão fragmentados entre os diferentes programas do plano orçamentário.

I.C.ii COMENTÁRIOS: Não verificamos variações significativas nos percentuais de realização em relação aos previstos para as principais despesas, salvo para o somatório de Programas de Trabalho de área fim (49%), impactado pela rubrica "Despesas Realizadas com Captação Incentivada", que apresentou somente previsto, conforme citado acima, e pelo Programa de Exposições e Programação Cultural (15.420%), cuja variação está atrelada à praticamente inexistência de recursos para as ações envolvidas nessa rubrica, pela situação de congelamento do repasse anual, e pelo êxito na captação de recursos, fundamental para o sucesso das realizações do período.

Além disso, importa mencionar que o 5º Termo de Aditamento ao CG 05/2013 estabelece na parte das Rotinas e Obrigações que um dos objetivos específicos do Programa de Edificações é "*assegurar a manutenção física e a conservação preventiva das edificações, instalações e equipamentos de infraestrutura predial, investindo, no mínimo, 5% do repasse do Contrato de Gestão, além da manutenção pessoal no quadro de funcionários, em ações de operação e em sua manutenção preventiva e corretiva*" (p. 33). Em 2017, o valor despendido com o Programa de Edificações foi de 6% em relação ao total do repasse, ou seja, 1% acima do previsto e em conformidade com o mínimo estabelecido no referido Termo. A UGE destaca em seu parecer as ações de manutenção, corretiva e preventiva, efetuadas no edifício da Pinacoteca do Estado com uso de recursos de patrocínio via Lei Rouanet (telhado, pintura do gradil e da área externa das claraboias e substituição das portas das salas expositivas do 1º pavimento), além da instalação de portas automáticas com sensores de presença no edifício da Estação Pinacoteca e Memorial de Resistência, garantindo a minimização da entrada de sujeira e detritos, a substituição das paredes expositivas do 4º pavimento por Drywall e do retrofit do sistema de climatização, para adequação às normas vigentes. (p. 26)

#### 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.





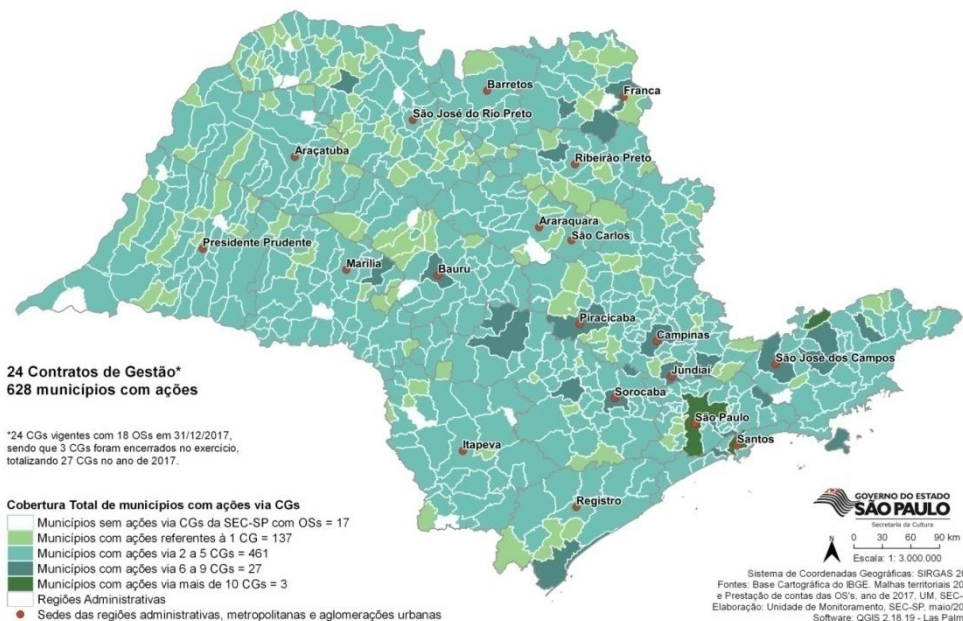
# GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA DA CULTURA

### UNIDADE DE MONITORAMENTO

#### Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017

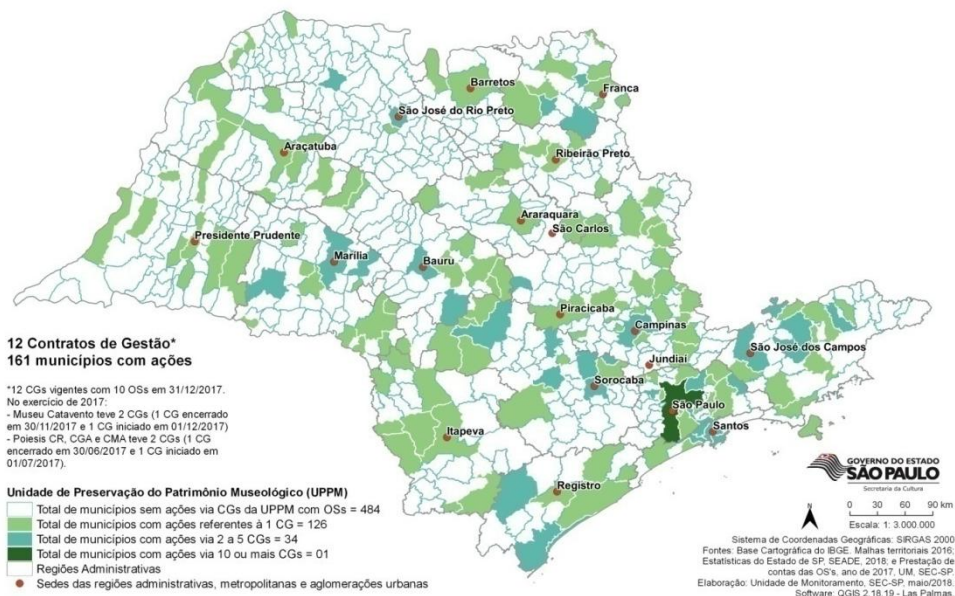
##### Municípios atendidos por Contratos de Gestão



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).

#### Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017

##### Municípios atendidos por Contratos de Gestão da Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico

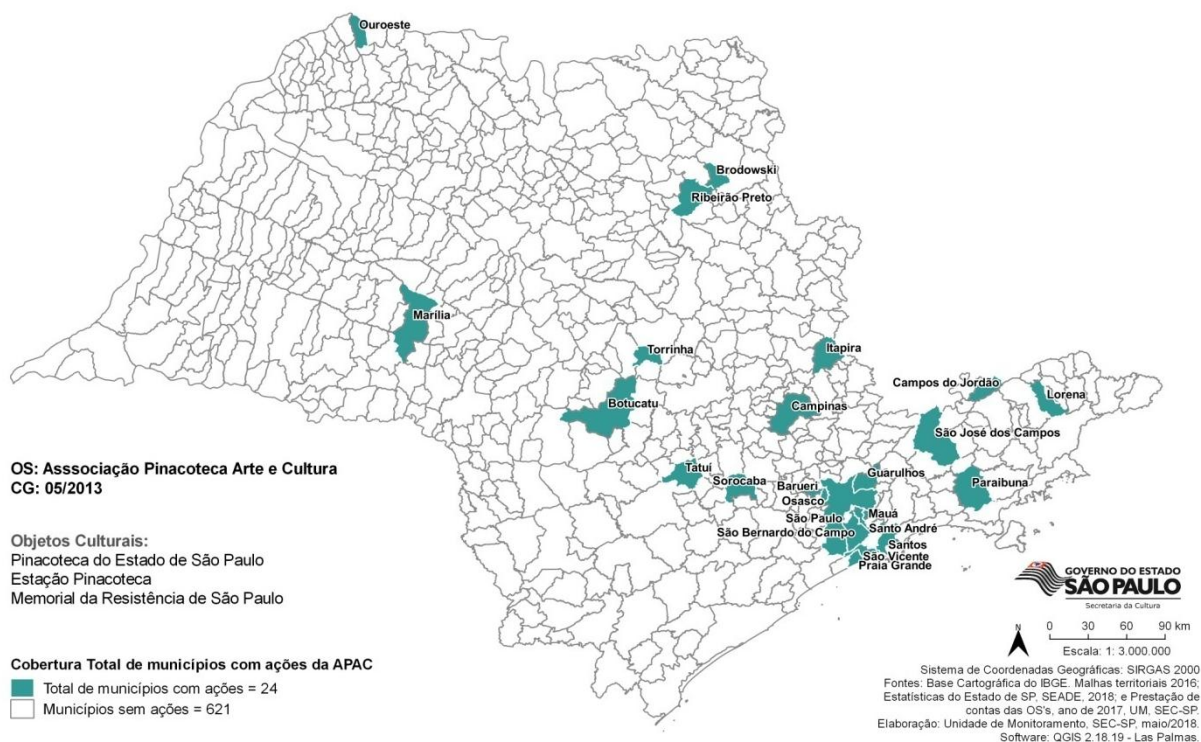




**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DA CULTURA**  
**UNIDADE DE MONITORAMENTO**

Os contratos de gestão ligados à UPPM realizaram ações em 161 municípios, atingindo 25% dos 645 municípios do estado de São Paulo. Em relação ao alcance territorial de 2016, houve um acréscimo de 1,3% de novos municípios contemplados com ações em 2017. Os municípios não atingidos estão distribuídos de forma equilibrada pelo território paulista. O município de São Paulo foi o único contemplado com ações em mais de 10 contratos de gestão.

**Atuação da SEC-SP em parcerias com OSs no Estado de São Paulo em 2017**  
**Municípios atendidos pelo Contrato de Gestão 05/2013**



O contrato de gestão em tela proporcionou ações em 24 municípios no ano de 2016, sendo 22 municípios a mais do que em 2016. Destes, o município-sede São Paulo já havia sido atendido no ano anterior e o município de Piracicaba foi atendido somente em 2016, deixando de sê-lo em 2017. Notou-se um crescimento significativo no número total de municípios com ações e alta variação de municípios em relação ao ano anterior, reforçando o ótimo desempenho da Organização Social em 2017, apesar da grave crise financeira enfrentada.

## II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA

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

### A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO

A partir dos documentos citados na apresentação desse Parecer, a UM verificou o atendimento por parte da organização social de aspectos de conformidade e legalidade definidos no contrato de gestão, tais como obediência ao limite de despesas com recursos humanos e especificamente com



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

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.

<b>CONFORMIDADE</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Parecer da Auditoria KPMG Auditores Independentes	Aprovado	Aprovado
Deliberação sobre prestação de contas pelo Conselho Administrativo	Aprovado	Aprovado
Cumprimento das rotinas contratuais, segundo a UGE	Sim	Sim
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Aprovado	Aprovado

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

II. A COMENTÁRIOS: A KPMG Auditores Independentes efetuou a análise das demonstrações financeiras da organização social, registrando a seguinte opinião: *“Examinamos as demonstrações financeiras da Associação Pinacoteca Arte e Cultura APAC ‘Associação’, que compreendem o balanço patrimonial em 31 de dezembro de 2017 e as respectivas demonstrações do resultado, do resultado abrangente, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, compreendendo as políticas contábeis significativas e outras informações elucidativas. Em nossa opinião, as demonstrações financeiras acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Associação Pinacoteca Arte e Cultura - APAC em 31 de dezembro de 2017, o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil”* (Relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras, p. 3).

De acordo com o Parecer Técnico da UGE, as rotinas e obrigações contratuais previstas para o 4º trimestre, no âmbito dos Programas de Gestão Administrativa – Financiamento e Fomento, Exposições e Programação Cultural, Comunicação e Imprensa, Apoio ao SISEM-SP e Edificações foram devidamente entregues e cumpridas com eficácia, alcançando os objetivos previstos. Quanto ao Programa de Edificações: Conservação, Manutenção e Segurança, as planilhas e relatórios foram entregues e estão em conformidade, apresentando todas as informações necessárias e demonstrando as execuções adequadas das ações previstas para o trimestre. No Programa de Acervo, a UGE solicita ajuste nos próximos relatórios, com a inclusão dos créditos das imagens (p. 25).

#### B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

<b>APAC</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Varição 2017/2016</b>
Pinacoteca do Estado	9,00	9,60	10,00	9,90	99%
Estação Pinacoteca	7,50	9,38	10,00	10,00	100%
Memorial da Resistência	9,00	9,43	10,00	10,00	100%
Média do IT dos sites dos demais objetos contratuais geridos em parceira com OS	8,32	8,51	9,16	8,88	97%

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





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

II.B COMENTÁRIOS: Os sites da Pinacoteca, Estação Pina e Memorial da Resistência, gerenciados pela APAC, enquadraram-se mais uma vez na categoria “transparência satisfatória”, evidenciando a boa performance da OS na viabilização de acesso à informação correspondente ao contrato que contempla esses objetos 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.

#### A. ANÁLISE DE GASTOS COM RH E COMPARATIVO COM O ESTADO

RECURSOS HUMANOS	2016	2017
Orçamento previsto para RH (R\$)	14.788.620	15.019.390
Total despendido com RH (R\$)	14.809.520	15.402.141 (**)
% despesas de RH com relação ao orçamento	100%	103%
% despesas de RH com relação ao limite definido em CG	68,7%	71%
% limite para gastos de RH, definido no CG	79,1%	79,1%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	1.276.302	1.403.534
Total despendido com diretoria (R\$)	1.311.776	1.391.933
% despesas com diretoria com relação ao orçamento	103%	99%
% despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	6%	9%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	10%	10%
Número de empregados CLT	188	159
Número de demissões no exercício	31	42
Total despendido com rescisões (R\$)	160.670	792.236

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

(\*) Há diferença entre as despesas realizadas com recursos humanos no Plano Orçamentário (R\$ 15.402.141) e o valor lançado no Quadro-Resumo da OS (R\$ 14.595.519). Para efeito deste parecer, a Unidade de Monitoramento considerou o valor lançado no Plano Orçamentário. A OS deve estar atenta para garantir coerência entre os números apresentados, a fim de evitar mal-entendidos.

III.A.i COMENTÁRIOS: De acordo com o Anexo III do 3º Aditamento ao CG nº 005/2013, sem alteração nos aditamentos posteriores, “a CONTRATADA gastará no máximo 79,1% do seu repasse anual com despesas na remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos seus dirigentes e empregados, no exercício de suas funções no ano de 2014 e demais anos do contrato de gestão. A remuneração dos dirigentes da diretoria não ultrapassará o valor anual de 10% das despesas de remuneração da Associação”. No quadro acima, pode-se verificar que as despesas de RH com relação ao valor total de repasse representaram 103% do previsto, mas obedeceram ao limite contratual de 79,1% do repasse com essas despesas. Cabe destacar que o valor despendido com rescisões no exercício foi inserido no cálculo das despesas com RH, aumentando significativamente os gastos nessa rubrica. Desta forma, se o valor despendido com rescisões for subtraído do total de despesas com RH, o percentual cai para 68%, ficando abaixo do previsto. Os valores despendidos com dirigentes ficaram em conformidade com o previsto e com o limite estabelecido em CG.

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.



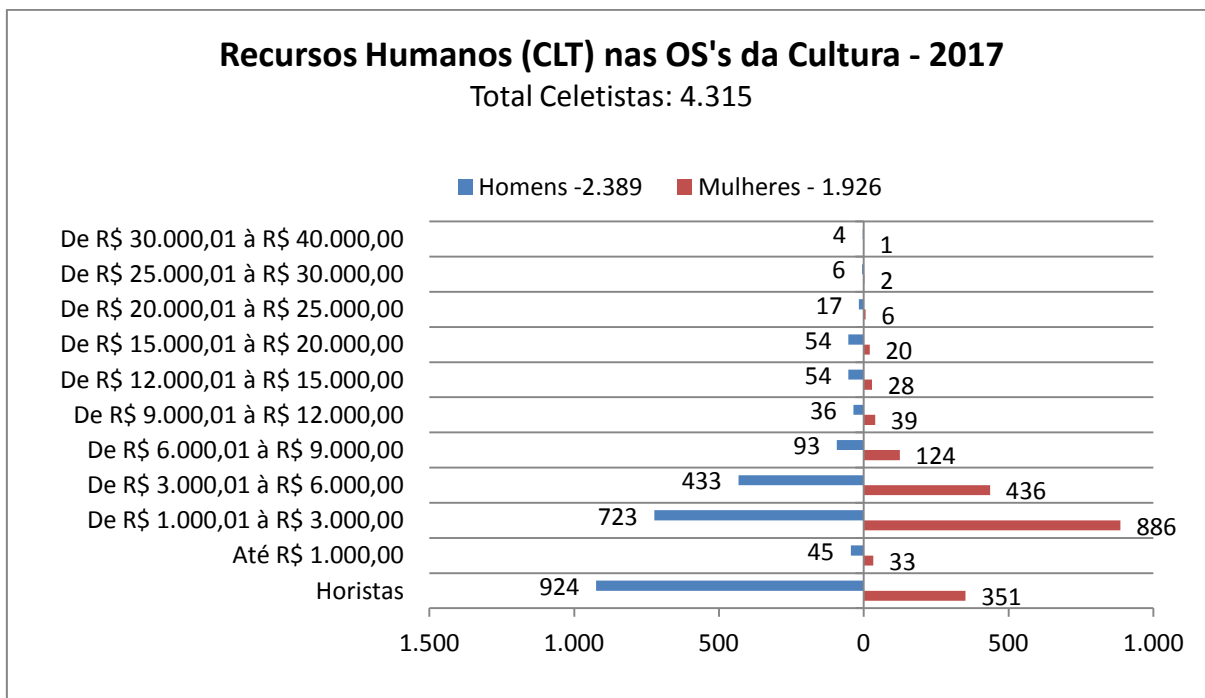
**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA DA CULTURA**  
**UNIDADE DE MONITORAMENTO**

***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 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:





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

- 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.
- 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.



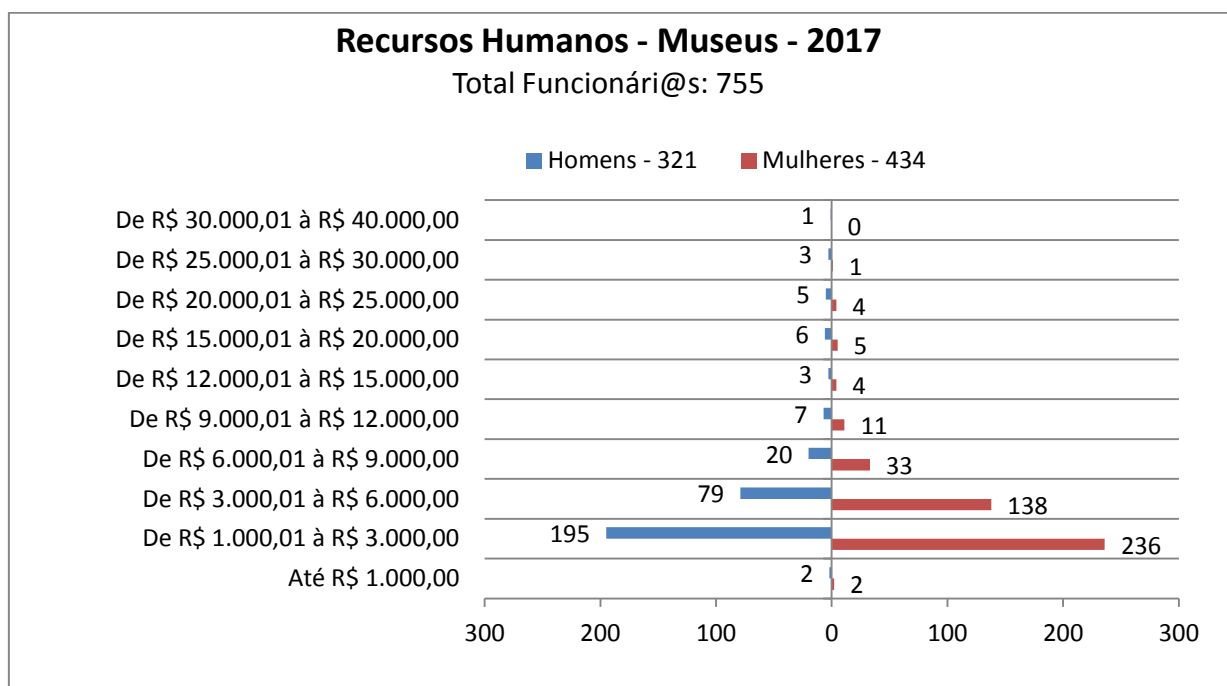
**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
SECRETARIA DA CULTURA  
UNIDADE DE MONITORAMENTO

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 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.

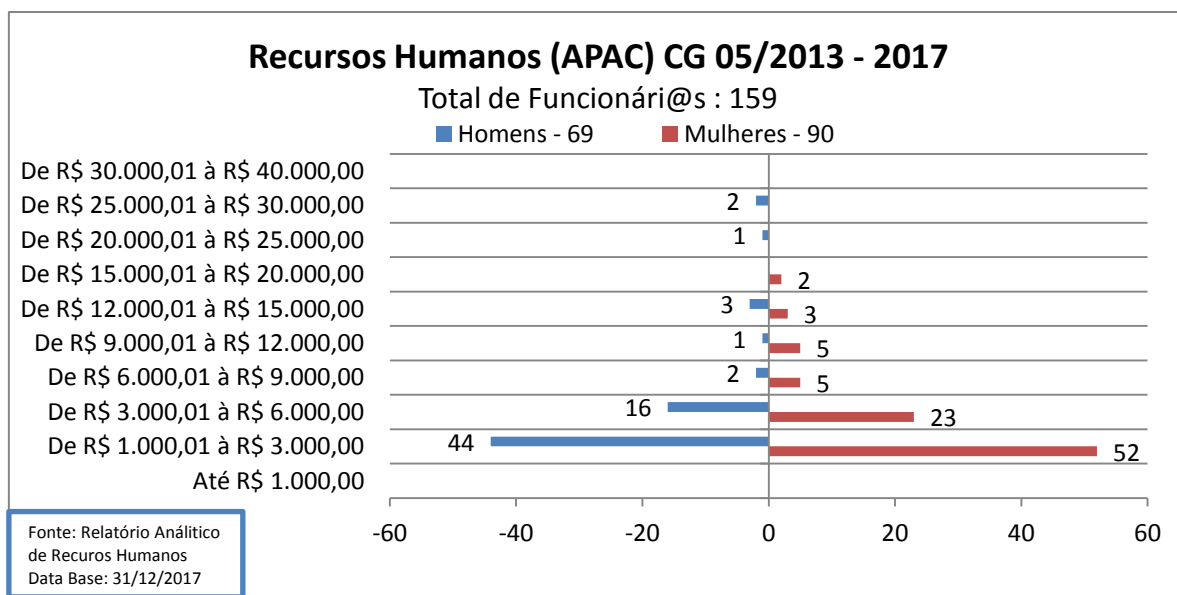
O número de funcionários da área de **Preservação do Patrimônio Museológico** correspondeu, em 2017, a **17,5%** do total de recursos humanos dos contratos de gestão vigentes. Como se vê no gráfico a seguir, **57,6%** dos funcionários das OSs parceiras na gestão de Museus ganham até R\$ 3 mil e **28,7%** ganham acima de R\$ 3 mil até R\$ 6 mil. **57,5%** das pessoas empregadas nos museus são mulheres e **42,5%** são homens, havendo uma predominância de mulheres em quatro das cinco faixas salariais mais baixas e uma predominância de homens em 4 das 5 faixas salariais mais altas. Em outras palavras, **97%** (420) das mulheres concentram-se entre as 5 faixas salariais mais baixas, e **3%** (14) ocupam postos nas cinco faixas mais bem remuneradas. Dentre os homens, **94%** (303) estão entre as faixas menos bem remuneradas e **6%** (18) percebem as 5 maiores faixas salariais. Sob outro olhar, nas quatro faixas de maior remuneração, há **15** homens (**60%**) e **10** mulheres (**40%**). **1** mulher ganha acima de R\$ 25 mil até R\$ 30 mil. Dentre os homens, são **4**, sendo 3 na mesma faixa e 1 acima, com salário de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil.





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

O quadro de pessoal do contrato em análise representou, em 2017, **3,7%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **21,1%** do total de recursos humanos da área de **Museus**. No CG **05/2013**, **43,4%** são homens e **56,6%** são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra **60%** do pessoal em salários até R\$3.000, **24,5%** acima desse montante e abaixo de R\$ 6.000. Por sua vez, 19 pessoas (**12%** do total) estão nas faixas intermediárias, entre R\$ 6.000 e R\$ 15.000 e 5 pessoas ou **3%** do total recebem acima de R\$ 15.000 até R\$ 30.000, como se vê a seguir:



## 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,



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

os professores nas escolas artísticas e os educadores dos serviços educativos, entre outros. Especialmente em ano de crise, esses fatores precisam ser considerados quando se trata de otimizar resultados e, muitas vezes, de substituir profissionais mais capacitados e mais bem remunerados por outros que ganharão menos, em virtude da necessidade de redução de gastos. Seguindo a mesma lógica do exercício anterior, registramos que, para cogitar a possibilidade de realização das ações culturais pela SEC é preciso, antes de mais nada, verificar se a Pasta teria condições de assumir diretamente as responsabilidades atualmente compartilhadas com as organizações sociais por meio da parceria. No caso da força de trabalho, é fundamental que o Estado disponha de quadros ou de condições para contratá-los. O quadro abaixo apresenta as conclusões da análise efetuada, representadas para 2017, porém sem alterações significativas em relação a 2016:

<b>Questão</b>	<b>Resposta</b>
Há disponibilidade de recursos humanos na Pasta da Cultura para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	<b>Não.</b> 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?	<b>Não,</b> 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 <b>não</b> .
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?	<b>Não.</b> 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.



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

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 para a execução direta do objeto contratual. Sem essa possibilidade, toda a perspectiva da execução direta permanece igualmente **inviável**, a não ser que se configure um amplo e novo cenário de reforma administrativa e legal.

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

Para verificar essa questão, novamente recorremos ao maior grupo de despesas do contrato de gestão: os recursos humanos, considerando que a opção mais vantajosa nessa rubrica orçamentária trará o mais expressivo impacto econômico e financeiro, na medida em que ela representou, em média, 60% dos recursos alocados nas parcerias entre 2004 e 2014, 79% em 2015, 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\$ 632.829 referente ao salário bruto de dezembro de 2017, mantendo uma média salarial de **R\$ 3.980** para a remuneração de seus 159 funcionários.

Considerando o quadro apresentado cima, 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





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

são também pontos bastante relevantes, e cujos resultados podem ser aferidos em visitas in loco aos 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. No caso da Pinacoteca Luz, Estação Pinacoteca e Memorial da Resistência, foram realizadas 4 visitas presenciais que aconteceram nos dias 06/05/2017, 11/06/2017, 02/09/2017 e 29/09/2017. Também foram realizadas visitas virtuais trimestrais para aferição do Índice de Transparência nos sites de todos os objetos contratuais.

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



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

**V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016**

Para o CG 05/2013, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2017 referente a 2016 não foram realizadas solicitações, de modo que não houve ao longo do exercício manifestação da OS quanto ao referido parecer. Consideramos que na avaliação da UM não há pendências relativas à 2016.

Cabe ressaltar a qualidade das realizações da Pinacoteca, da Estação Pinacoteca e do Memorial da Resistência no período, com destaque para o incremento das iniciativas no âmbito do Sistema Estadual de Museus – SISEM. Os resultados da APAC demonstraram expressivas contribuições para as políticas públicas culturais do Estado, somados a uma dedicada iniciativa para viabilizar as realizações obtidas, apesar da retração econômica que trouxe graves dificuldades ao cenário cultural.

Na perspectiva de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento dos resultados alcançados, recomendamos maior aproximação com os demais museus da própria Secretaria gerenciados por meio de parcerias com OSs, no sentido de estruturar indicadores comuns de governança e governabilidade (considerando a importância de evidenciar a legitimação social obtida junto aos diversos públicos dos museus) e para que os indicadores de área-fim possam ser associados às diretrizes da política pública da Secretaria, coordenada pela UPPM. Nessa perspectiva, é possível considerar que os demais museus da Pasta, em diferentes proporções, podem ser pares para o estabelecimento de indicadores relacionados: à preservação dos acervos museológicos, das instalações e edificações; às ações educativas, sobretudo voltadas a públicos escolares e especiais; à circulação de ações e exposições pelo interior e litoral; à comunicação do acervo por meio de exposições temporárias, itinerantes e outras atividades; entre outros. A Unidade de Monitoramento permanece à disposição da Unidade de Museus para avançar nesses relevantes esforços, lembrando que o apoio e participação das Organizações Sociais é igualmente importante, no espírito de parceria que rege a relação entre as partes, para a qualificação das iniciativas, a bem do interesse público.

**OPINIÃO DA UM**

A avaliação da Unidade Gestora quanto à prestação de contas apresentada foi pela **aprovação**, 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 05/2013 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. Ressaltamos que a veracidade das informações prestadas é de responsabilidade da Organização Social e que a comprovação dos resultados e a análise técnica e qualitativa das realizações são de competência da Unidade Gestora.

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 na formalização do contrato de gestão 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.



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

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 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](mailto: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 16/2018 REF. A 2017 – APAC CG 05/2013**

	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 / ECONOMICIDADE	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
<b>PONTUAÇÃO MÁXIMA:</b>		<b>10</b>	<b>PONTUAÇÃO OBTIDA:</b>	<b>9,5</b>
<b>AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2017 - CG Nº 05/2013:</b>				<b>SATISFATÓRIA</b>

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2018.