



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

PA-UM N ° 04/2018

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

Contrato de Gestão nº 03/2016

Objetos: Biblioteca de São Paulo, Parque Villa Lobos, SISEB

OS: Associação Paulista de Bibliotecas e Leitura - SP Leituras

APRESENTAÇÃO	2
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE	9
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO	9
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS	9
C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	10
i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO	10
ii. DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO	11
D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO	12
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	16
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS	16
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO	21
IV. VISITAS TÉCNICAS E ESTUDOS DE PESQUISA	23
V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016	24
OPINIÃO DA UM	24



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

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

Na avaliação da Eficácia e Efetividade da execução dos planos de trabalho, foram examinados: o cumprimento geral do plano de trabalho; os principais resultados finalísticos alcançados; a execução orçamentária; a evolução histórica dos recursos e resultados e a cobertura territorial atingida no Estado de São Paulo com as ações do contrato de gestão *in loco*. A verificação da Conformidade e Transparência da execução contratual levou em conta: o cumprimento de obrigações contratuais, o atendimento à legislação vigente e a transparência auferida nos sites dos objetos contratuais. No que diz respeito à Eficiência / Economicidade no uso dos recursos públicos, o foco foi analisar o comparativo de gastos com recursos humanos entre organizações sociais e o comparativo de gastos com recursos humanos em relação ao Estado. Ao final, consta a Opinião da Unidade de Monitoramento quanto à execução contratual em 2017, seguida da objetivação dos critérios que a embasaram.

Os cálculos comparativos entre as realizações de 2016 e 2017 e entre o previsto e o realizado em 2017 foram efetuados pela UM, a partir das fontes citadas. Para o cálculo, foi utilizada divisão simples, de modo que os valores abaixo de 100% representam execução inferior à do ano anterior ou inferior à meta prevista, enquanto que valores acima de 100% indicam execução superior à do ano anterior ou superior à realização prevista.



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

Eventuais solicitações de esclarecimentos ou complemento documental, bem como as recomendações decorrentes das verificações feitas, estão distribuídas ao longo do Parecer. As respostas e complementos deverão ser apresentados pela OS via plataforma informatizada SMAC, no relatório do 3º trim./2018, nos termos definidos no sistema. Dúvidas poderão ser esclarecidas pelo e-mail monitoramento.cultura@sp.gov.br. Por meio desse mesmo e-mail, a Organização Social poderá, em caso de interesse, enviar sugestões, críticas e outras informações que julgar necessárias.

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

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

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

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

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

- De acordo com: a) os princípios constitucionais que obrigam à gestão correta e eficiente dos recursos públicos; b) as premissas básicas que norteiam a economia nacional e c) o histórico de contratualizações do Estado de São Paulo, os repasses para os contratos de gestão deveriam vir aumentando ao menos entre 4 e 5% ao ano. Essa afirmação é mandatória para assegurar o cumprimento dos planejamentos pactuados nas convocações públicas, em sua maioria com duração de cinco anos, lembrando que as entidades parceiras são obrigadas a realizar os resultados cumprindo toda a legislação atinente, com destaque para a trabalhista. No entanto, o que ocorreu foi a **redução sistemática dos repasses**, de R\$ 568 milhões em 2014 para R\$ 440 milhões em 2017, na ordem de **23%** em valores absolutos.
- A execução contratual ocorre no *mundo real*, onde a economia não para nem retrocede global e linearmente por conta da crise. Embora seja possível (como os resultados obtidos pelas OSs evidenciam) negociar diversos valores com fornecedores, há muitos outros que têm aumentos inevitáveis. Dentre eles, encontram-se os principais centros de custo do setor cultural: remuneração de pessoal (considerando os dissídios obrigatórios por lei previstos na legislação trabalhista), segurança, limpeza, manutenção predial e conservação preventiva e custos com utilidades públicas (tais como água, luz, internet), entre outros. Tomando por base a necessidade de um reajuste mínimo de 4% ao ano para fazer frente a esse contexto, percentual que mal asseguraria a manutenção das despesas vitais, verifica-se que a **diminuição dos repasses** entre 2014 e 2017 foi de **35%**.
- O cenário da crise obrigou o Governo a rever vários acordos em todas as áreas. No caso da Cultura, o enxugamento 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 equivocada 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 Difusão de Bibliotecas e Leitura, UDBL) validou parcialmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo, apresentando o quadro com as correções em seu Parecer Técnico, página 7, tendo sido este o documento considerado pela UM para as análises a seguir. Além disso, a UGE considerou o resultado de 2017 **regular com ressalva** (p.66 do Parecer Técnico).

A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO

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

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2016	2017
Nº de ações com metas previstas	82	104
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	75	92
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	7	10
Nº de ações com metas não executadas com justificativa não aceita pela UGE	0	2
% de cumprimento integral do plano de trabalho	91%	88,5%
Nº metas condicionadas à adição ou otimização de recursos	31	39
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	4	0
% de cumprimento integral de ações condicionadas	13%	0%
Avaliação de satisfação	92%	90%

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

I.A COMENTÁRIOS: Observa-se que o percentual de cumprimento do plano de trabalho assemelhou-se ao do ano anterior, embora em 2017 não tenham sido realizadas ações condicionadas, o que torna o resultado um pouco menos bem-sucedido. Todavia cabe observar o aumento do número de ações com metas previstas. Segundo a UGE, 88,5% das metas cumpridas tiveram ICM (índice de cumprimento de metas) igual ou superior a 100%. Já as ações não cumpridas, 11,5%, tiveram a justificativa para a realização abaixo de 100% aceita pela UGE, salvo para as ações 76 e 77, que deverão ser realizadas no próximo exercício, sem inserção de recursos da SEC para tal execução.

Importa mencionar que, por meio do 3º termo aditivo ao contrato de gestão, em 30 de junho de 2017, a OS passou a administrar além das Bibliotecas de São Paulo, Parque Villa-Lobos e SISEB, o Centro de Estudos Superiores Aúthos Pagano, contemplando 2 ações (92 e 93 do plano de trabalho), relativas a atividades artísticas e de formação cultural.

B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS

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



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

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2015	2016*	2017		
	Ação/público/etc.	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
SISEB					
Nº de municípios atendidos com ações do SISEB-SP	293	608	N/C	609	-
Biblioteca de São Paulo					
Nº de obras adquiridas para o acervo	2.702	2.032	2.500	2.617	105%
Nº de atividades culturais realizadas	64	81	59	66	112%
Nº de usuários atendidos	331.758	302.391	302.000	294.953	98%
Público das atividades	20.634	18.114	10.330	15.690	152%
Biblioteca Parque Villa Lobos					
Nº de obras adquiridas para o acervo	2.723	2.012	2.500	2.568	103%
Nº de atividades culturais realizadas	61	73	59	63	107%
Nº de usuários atendidos	188.993	243.398	235.000	287.026	122%
Público das atividades	25.486	20.018	12.950	18.210	141%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2017

* Contempla as realizações dos CG 02/2011 (término em 31/03/2016) e do CG 03/2016 (com início em 01/04/2016).

I.B COMENTÁRIOS: As principais ações tiveram realização compatível com o previsto, tendo havido superação para os resultados de público, o que, segundo a UGE, é sempre desejável.

C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO

	2016*	2016	2017		2017/16	2017
	CG02/2011	CG 03/2016	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	5.326.889	11.189.032	15.308.313	15.308.313	93%	100%
Constituição Recursos de Reserva	-	- 448.658	-152.164	- 152.164	34%	100%
Constituição Recursos de Contingência	- 67.307	- 37.388	-76.542	- 76.527	73%	100%
Repasso Líquido Disponível	5.259.582	10.702.986	15.079.607	15.079.622	94%	100%
Outros - Ressarcimento de Seguro	-	-	499.302	499.302	-	100%
Repasso Apropriado	-	11.142.287	16.608.388	16.608.388	149%	100%
Captação Total	102.250	853.276	153.083	404.555	42%	264%
Captação Operacional	-	66.649	153.083	85.890	129%	56%
Captação Incentivada	-	-	-	-	-	-
Trabalho Voluntário e Parcerias (doações de livros - captação não-financeira)	-	786.627	-	166.454	21%	-
Outras receitas	-	-	-	152.211	-	-
Receitas Financeiras	27.141	214.634	113.363	196.412	81%	173%



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

	2016*	2016	2017		2017/16	2017
	CG02/2011	CG 03/2016	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Total das receitas	5.354.030	12.210.198	16.874.835	17.209.356	98%	102%
Total de despesas	3.858.365	12.210.198	15.845.355	17.209.355	107%	109%
Receitas/Despesas	1,39	1,00	1,06	1,00	-	-

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

* O plano orçamentário utilizado, em modelo anterior ao atual, não contemplava diversas contas existentes no de hoje.

I.C.i COMENTÁRIOS:

Observa-se que o repasse previsto foi integralmente realizado, conforme relação de ordens bancárias informada pela UGE em seu parecer técnico. Verifica-se que houve constituição de reservas no período, atendendo a exigência contratual. Já o valor referente ao ressarcimento de seguro foi comentado em nosso PA UM 2017 ref 2016 e está documentado no Processo SC/61859/2016.

A captação de recursos financeiros do período (metas 138 e 139 do plano de trabalho) ficou aquém do previsto, o que se justifica pelo atual contexto de crise, sendo recomendado à OS a ampliação do esforço desse tipo de captação. A maior parte da captação da OS se deu sob a forma de recursos não-financeiros (doações de livros), o que representou 41% do total. Vale notar que, mesmo tendo alcançado os referenciais previstos, a captação do período representou apenas 47% do ano anterior.

Ressaltamos que, a partir das prestações de contas de 2018, o plano orçamentário será preenchido no SMAC e será considerada, para cumprimento da meta de captação, aquela captada dentro do exercício, ou seja, a informada no grupo 3, parte I do plano orçamentário. Além disso, deverão também ser informados os valores correspondentes a saldo de captação de período anterior (grupo 3, parte I, quando couber) e 4.2 captação apropriada.

Convém mencionar que o plano orçamentário apresentado pela SP Leituras trouxe alguns equívocos de soma e ausência de valores, sobretudo no previsto, a exemplo do total de captação prevista, que só considera a operacional. Embora se trate de novo modelo de planilha, é importante que a OS esteja mais atenta na inserção dos dados e na coerência entre as informações prestadas. Apesar das divergências e confusões verificadas na documentação da OS, o exame da documentação contábil que acompanha a prestação de contas permitiu verificar, dentro das competências e limitações da UM, que não houve não-conformidades identificadas.

I.C.i SOLICITAÇÕES: A OS deve especificar a que se refere o montante apresentado como "Outras Receitas".

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	2016	2017		2017/2016	2017
	CG 02/2011	CG 03/2016	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com P. Jurídica – área meio	784.001	1.504.961	2.353.146	2.521.014	110%	107%
Custos Administrativos	367.101	1.598.795	1.420.684	1.325.464	67%	93%
Despesas do Programa de Edificações	-	347.465	415.701	447.275	129%	108%



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

	2016	2016	2017		2017/2016	2017
	CG 02/2011	CG 03/2016	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	332.466	1.319.373	2.741.426	2.652.117	161%	97%
Programa de Comunicação e Imprensa	-		158.207	78.271	-	49%

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016

I.C.ii COMENTÁRIOS: Não foram identificadas variações significativas para as principais rubricas. As despesas com edificações corresponderam a 3% do repasse, ficando o realizado do período um pouco acima do previsto, dada a necessidade de algumas manutenções não previstas e do aumento no custo do seguro da BSP, em decorrência do aumento de sinistros (danos aos vidros causados por usuários de skate na marquise do prédio). O realizado do programa de comunicação ficou abaixo do previsto porque a reformulação do site prevista para 2017 não foi finalizada e será concluída em 2018.

D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

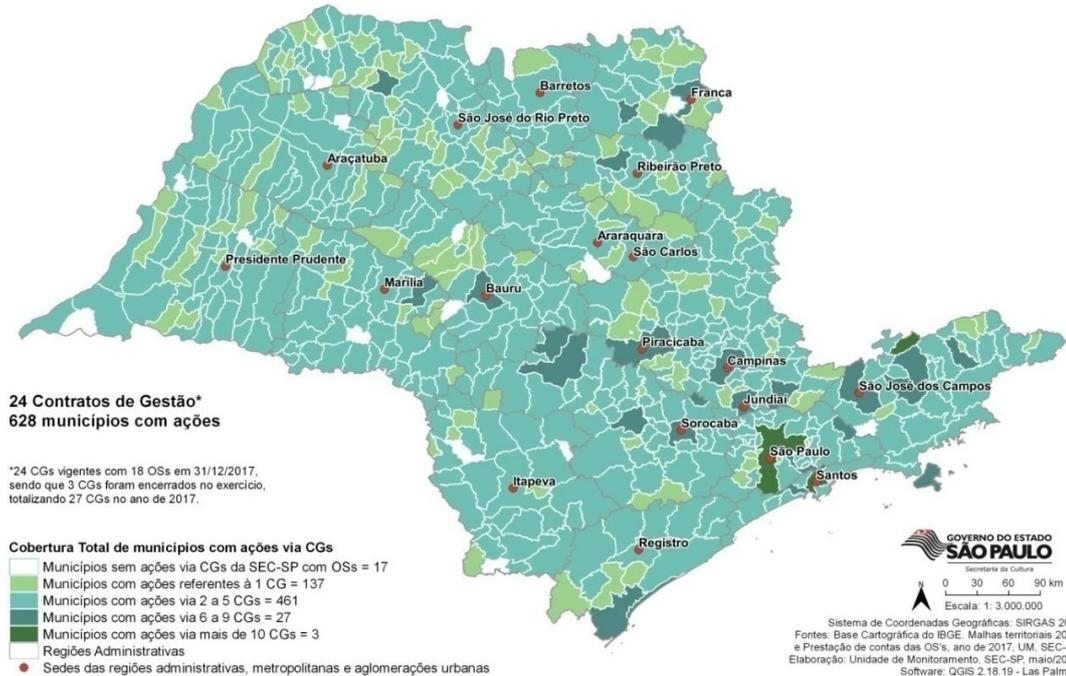
No intuito de melhor verificar a contribuição de cada contrato de gestão para atingir o resultado estratégico da Política Estadual de Cultura, qual seja: “cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade”, a Unidade de Monitoramento (UM) criou em 2015 uma planilha de municípios que foi preenchida em 2015, 2016 e 2017 pelas Organizações Sociais (OSs). A partir dessas planilhas, considerando que as informações nelas prestadas são de responsabilidade das OSs e que a UM não atua no acompanhamento das ações fins (atribuição que compete à Unidade Gestora - UGE), foi possível traçar o mapa de cobertura das ações da SEC no território estadual realizadas em parceria com OSs de Cultura no ano de 2017 e compará-lo aos dados coletados em 2016. Nos casos em que o quadro-resumo apresentou número de municípios divergente da planilha, esta última foi utilizada como fonte para elaboração dos mapas.

Assim, o primeiro mapa evidencia o total de municípios atingidos diretamente, somando ações de todos os contratos de gestão. O segundo permite verificar o comportamento das ações da área fim à qual está vinculado o contrato de gestão em exame, e o terceiro traz o total de municípios beneficiados por ações ligadas a esse mesmo contrato de gestão. Dessa forma, é possível visualizar a contribuição obtida em 2017 sob vários ângulos: no que diz respeito ao realizado no exercício; na comparação com o conjunto de iniciativas realizadas pelo total de OSs e, mais especificamente, com as ações de circulação / itinerância da área fim do objeto contratual, e na verificação do desempenho específico desse contrato de gestão pelo Estado.



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

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



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

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



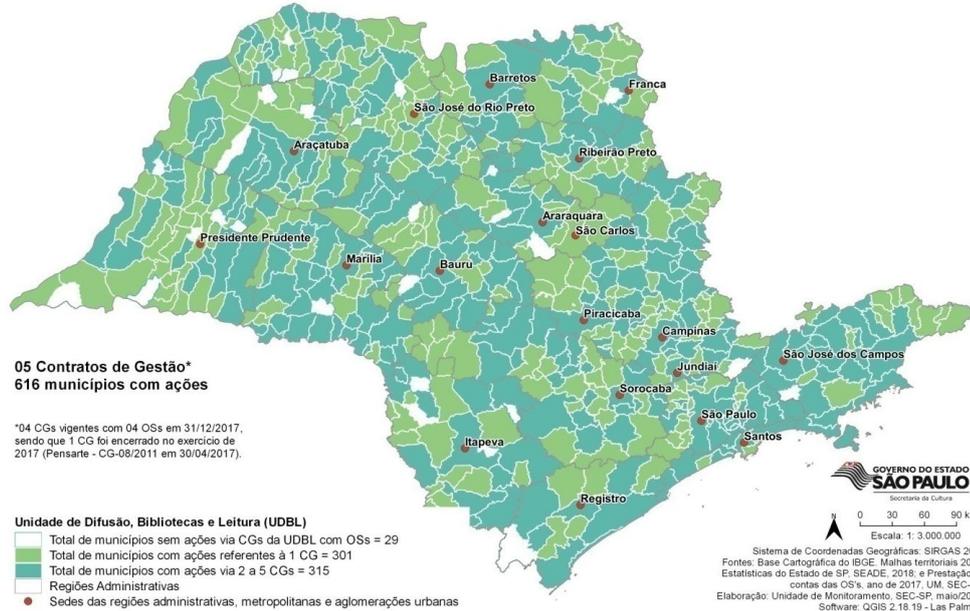
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DA CULTURA

UNIDADE DE MONITORAMENTO

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

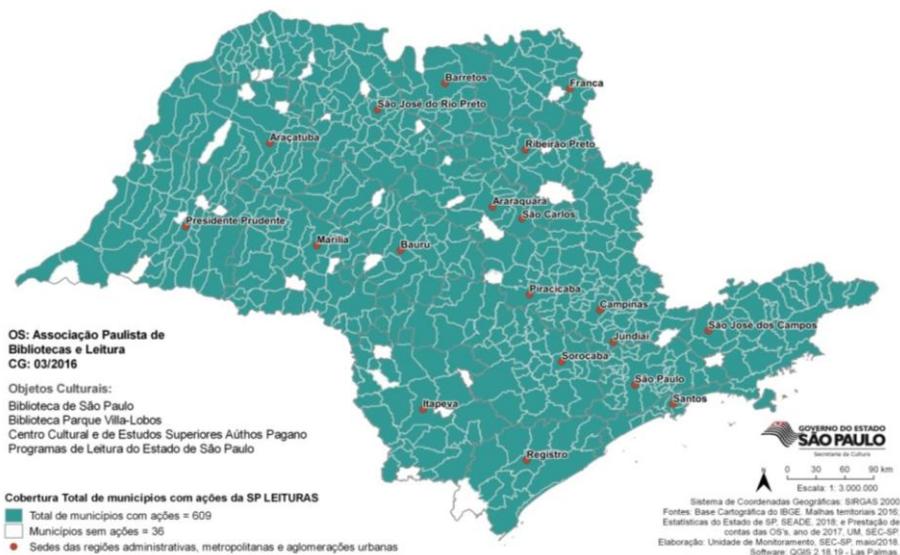
Municípios atendidos por Contratos de Gestão da Unidade de Difusão, Bibliotecas e Leitura



Os contratos de gestão ligados à UDBL realizaram ações em 616 municípios, atingindo 95,5% dos 645 municípios do estado de São Paulo. A maior concentração de municípios não atingidos por ações está no oeste e noroeste paulista. Em relação ao alcance territorial de 2016, houve um pequeno decréscimo de 0,6% no ano de 2017. Os municípios de São Paulo e Campos do Jordão foram contemplados com ações dos 5 contratos de gestão ligados a essa UGE. Em seguida, destacam-se os municípios de Santos, Jundiaí e Taubaté atingidos por atividades de 4 contratos.

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

Municípios atendidos pelo Contrato de Gestão 03/2016





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

O contrato de gestão em tela contemplou 609 municípios com ações bem distribuídas espacialmente pelo Estado de São Paulo em 2017, o que equivale a 94,4% de municípios no território paulista contemplados com ações da OS.

Comparando o desempenho de 2017 com todo o ano de 2016, tomando como referência os 611 municípios atingidos pelos contratos 03/2016, objeto deste parecer, juntamente com o contrato 02/2011, referentes aos mesmos objetos culturais e gerenciados pela mesma OS, houve um decréscimo de variação de 0,3% (2 municípios a menos em 2017).

Entretanto, comparando com o mesmo contrato, iniciado em abril de 2016, houve um aumento de 0,2%, já que em 2016 foram 608 municípios contemplados com ações. Nota-se com isso uma ínfima variação de municípios em relação ao ano anterior. Dos 609 municípios atendidos em 2017, 600 (98,5%) já tinham sido contemplados no ano anterior e 9 (1,5%) foram atendidos somente em 2017. O amplo alcance aliado à baixa variação deve-se à manutenção de ações regulares junto às bibliotecas municipais cadastradas no Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas de São Paulo (SISEB), com destaque para o envio periódico de publicações.

II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA

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

A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO

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

Coube à Unidade Gestora a verificação da entrega de todos os documentos solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado em suas Instruções Normativas, englobando diversas certidões e declarações, não tendo apontado pendências por parte da organização social. Além disso, a OS entregou junto ao relatório anual de atividades e de prestação de contas, os anexos técnicos e administrativos previstos, documentos fundamentais para permitir a análise realizada a seguir.

O quadro abaixo traz informações sobre conformidade e atendimento à legislação em 2016 (para efeito comparativo) e em 2017.

CONFORMIDADE	2016	2017
Parecer da Auditoria Grant Thornton / BDO	Aprovado com ressalvas	Aprovado com ressalvas
Deliberação sobre prestação de contas pelo Conselho Administrativo	Aprovado	Aprovado
Cumprimento das rotinas contratuais, segundo a UGE (p.65)	Sim	Sim
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Aprovado	Regular com ressalva

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

II. A COMENTÁRIOS:

Ressalva da Auditoria: Trata-se de ressalva pela não emissão, por parte da SEC, de relação analítica de bens e valores e pela ausência de inventário físico em conjunto com a OS, impedindo a auditoria de manifestar-se quanto ao registrado como imobilizado e bens intangíveis no ativo não circulante, nos montantes R\$ 4.257 mil e R\$ 30 mil respectivamente (p. Relatório do Auditor Independente).



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

Ressalva da UGE: Segundo a UGE, não foram integralmente cumpridas as metas 76 e 77 dentro do Eixo 4: Promoção de Incentivo à Biblioteca e à Leitura: Publicações. Ambas “passarão a constar como metas pendentes de exercícios anteriores, devendo a OS cumprir integralmente tais metas, sem aporte adicional de recursos financeiros e prestar contas de sua realização no relatório do 2º trimestre de 2018” (p. 65, Parecer Técnico da UDBL).

II. A SOLICITAÇÕES: A Unidade de Monitoramento reitera manifestações anteriores acerca da necessidade de solução para a questão da avaliação do imobilizado e bens intangíveis, que deve ser solucionada para a perfeita regularidade dos processos internos, bem como a fim de que o parecer de auditoria não apresente mais a correspondente ressalva.

B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

SPLEITURAS	2014	2015	2016	2017	Varição 2017/2016
Biblioteca de São Paulo	7,90	8,13	9,90	8,90	90%
Biblioteca Parque Villa Lobos	SEM NOTA	8,65	9,80	8,90	91%
Centro Cultural Aúthos Pagano	8,40	8,60	8,60	8,45	98%
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.

II.B COMENTÁRIOS: Os sites verificados mantiveram-se na categoria “transparência satisfatória”, evidenciando a boa performance da OS na viabilização de acesso à informação correspondente ao contrato que contempla os objetos culturais durante todo o ano. Ainda assim, verificou-se redução da transparência observada em todos os sítios eletrônicos, cabendo à OS intensificar a atenção nesse quesito, a fim de assegurar os melhores resultados sempre.

III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE

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

A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS

RECURSOS HUMANOS	2016	2017
Orçamento previsto para RH (R\$)	6.870.367	8.914.397
Total despendido com RH (R\$)	6.339.046	8.854.748
% despesas de RH com relação ao orçamento	92%	99%
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG	58%	50%
% limite para gastos de RH, definido no CG	70%	70%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	667.953	829.431
Total despendido com diretoria (R\$)	568.983	981.027
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	85%	118%
%despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	5,2%	6%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	15%	15%
Número de empregados CLT	105	107
Número de demissões no exercício	43	24
Total despendido com rescisões (R\$)	28.430	77.604

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



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

III.A.i COMENTÁRIOS: Observa-se que a OS atendeu aos limites contratualizados para despesas com RH, seguindo o indicado na Cláusula 2, item 9 do CG: *“observar como limites: 15% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho para a remuneração e vantagens de qualquer natureza para os dirigentes e 70% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho para remuneração e vantagens para os demais empregados”*. No entanto, superou o previsto para despesas com diretoria, devido à demissão do diretor administrativo-financeiro no 2º trimestre. Houve menor número de demissões em 2017 que no período anterior, embora os custos rescisórios tenham superado os de 2016, dada a citada demissão de cargo de direção. Já o número de celetistas manteve-se praticamente igual ao do ano anterior.

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

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.

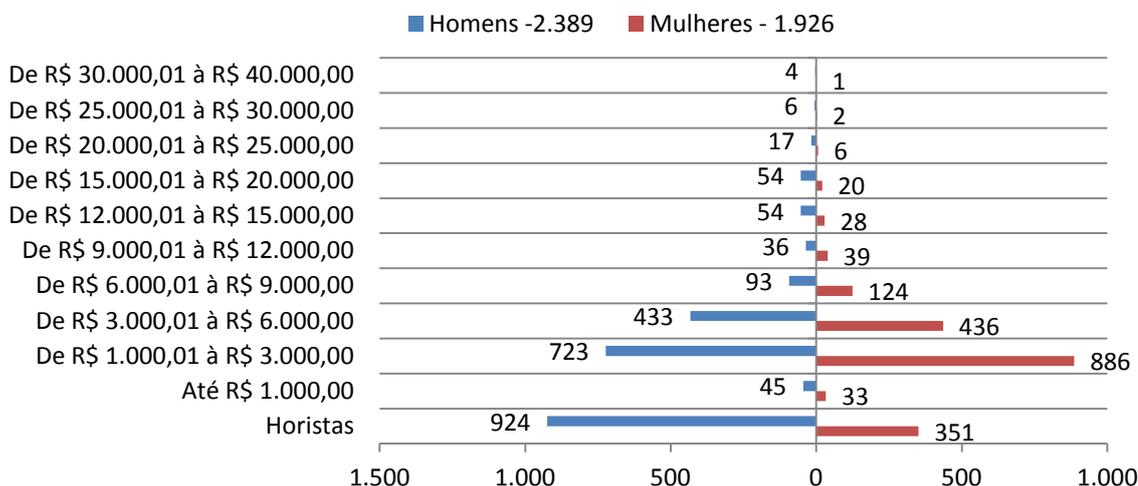
A distribuição efetuada permitiu verificar como a massa salarial está repartida pelas diversas faixas nos contratos de gestão:



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

Recursos Humanos (CLT) nas OS's da Cultura - 2017

Total Celetistas: 4.315



Os dados apresentados permitem verificar que:

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



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

27 homens (75%) e **9** mulheres (25%), sendo 4 homens e 1 mulher na maior faixa salarial, 6 homens e 2 mulheres na segunda maior faixa e 17 homens e 6 mulheres na terceira faixa.

- Vale acrescentar que, em relação a **2016**, houve uma redução de **302** funcionários.

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

Assim, e uma vez que o quadro e as informações elencadas acima se referem à média do conjunto de contratos de gestão vigentes simultaneamente em 2017, é importante que cada OS avalie sua distribuição salarial entre as diferentes faixas que pratica, de acordo com seu manual de recursos humanos e seu plano de cargos e salários (sendo que as faixas aqui estabelecidas são apenas para fins de agrupamento e comparação). A área cultural é o lócus por excelência da diversidade e, nesse sentido, precisa assumir posição exemplar no combate às desigualdades de quaisquer espécies, sejam elas associadas a gênero, etnia ou à existência de deficiências.

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

Finalizando esse assunto, embora não se trate de funções remuneradas, é útil destacar que a questão de gênero também é presente e deve ser considerada na composição dos conselhos de administração das entidades. Do total de **259** conselheiros atuando em **2017**, **192** ou **74,13%** são homens e apenas **67** são mulheres, ou **25,87%**. Embora o desequilíbrio tenha diminuído levemente em relação ao ano anterior (quando havia 76,4% de homens e 23,6% de mulheres) e ainda que as 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.

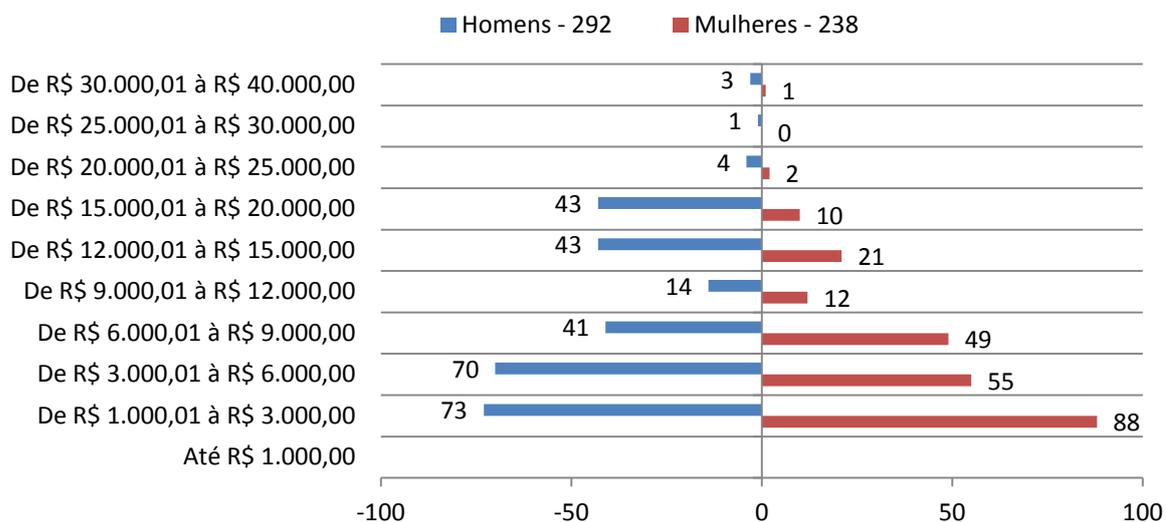
O número de funcionários da área de **Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura** correspondeu, em 2017, a **12,3%** do total de recursos humanos dos contratos de gestão vigentes. Como se vê no gráfico a seguir, **30,4%** dos funcionários das OSs de Difusão e Bibliotecas ganham até R\$ 3 mil e **23,6%** ganham acima de R\$ 3 mil até R\$ 6 mil. Há uma predominância de homens em 7 das 10 faixas salariais, o que se reflete no total de celetistas (dos quais **55%** são homens). Essa proporção se amplia nas quatro faixas de maior remuneração (**51** homens para **13** mulheres). **3** mulheres ganham acima de R\$ 20 mil. Dentre os homens, são **8**.



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

Recursos Humanos Difusão Cultural - 2017

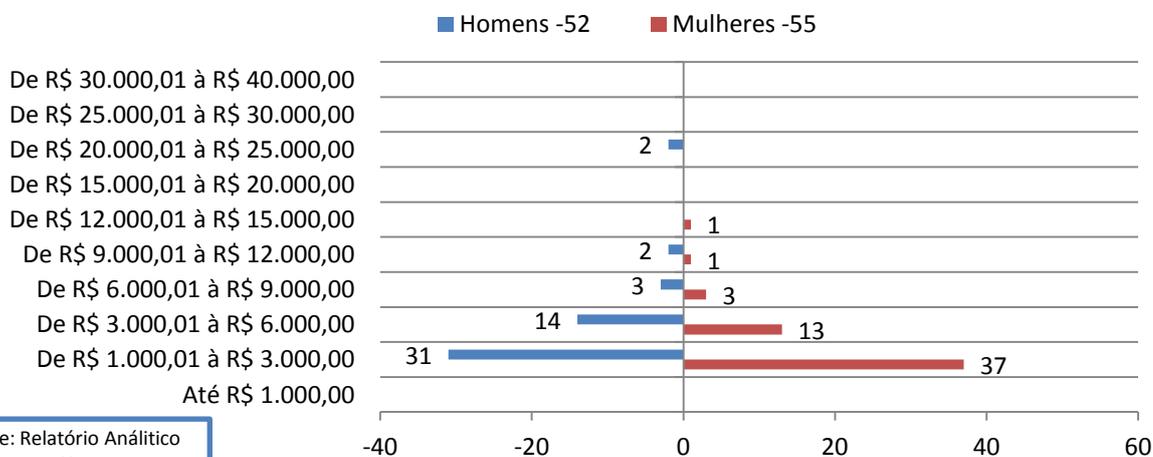
Total Funcionári@s: 530



O quadro de pessoal deste contrato de gestão representou, em 2017, **2,5%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **20,2%** do total de recursos humanos da área de **Difusão**. No CG **03/2016**, **48,6%** eram homens e **51,4%** eram mulheres. Já a distribuição salarial, concentrou **63,6%** do pessoal em salários até R\$3.000, **25,2%** acima desse montante e abaixo de R\$ 6.000 e **1,9%** na faixa de R\$ 20.000 até R\$ 25.000, correspondentes à remuneração de 2 homens. Segue o quadro:

Recursos Humanos (SP LEITURAS) CG 03/2016 - 2017

Total de Funcionári@s: 107



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



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

B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO

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

- É viável realizar diretamente pela SEC a execução do objeto contratual e alcançar os patamares de resultados registrados (atividades culturais; públicos; cumprimento de rotinas de preservação do patrimônio e das edificações e das obrigações legais e administrativas)?
- Sendo viável, seria mais vantajosa, equivalente ou menos vantajosa essa realização pela Administração Direta?

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

Seguindo a mesma lógica do exercício anterior, registramos que, para cogitar a possibilidade de realização das ações culturais pela SEC é preciso, antes de mais nada, verificar se a Pasta teria condições de assumir diretamente as responsabilidades atualmente compartilhadas com as organizações sociais por meio da parceria. No caso da força de trabalho, é fundamental que o Estado disponha de quadros ou de condições para contratá-los. O quadro abaixo apresenta as conclusões da análise efetuada, reapresentadas para 2017, porém sem alterações significativas em relação a 2016:

Questão	Resposta
Há disponibilidade de recursos humanos na Pasta da Cultura para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	Não. O quadro da SEC é composto (em dados de 31/12/2017 obtidos por meio do Portal da Transparência) de 230 servidores remunerados pela SEC, todos alocados em ações técnicas e administrativas da própria Secretaria (6 a menos que no exercício anterior e 15 a menos que em 2015). Desde 1993, conforme também se verifica no Portal da Transparência do Estado, esse quadro não sofre alterações significativas e vem diminuindo paulatinamente ano a ano.
Há possibilidade de contratação de recursos humanos imediatamente ou no curto prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	Não, pois não existem cargos comissionados disponíveis e o ingresso de servidores no Estado somente se dá mediante concursos ou cargo em comissão. Os primeiros estão suspensos por causa da atual crise econômica e os segundos, ocupados ou congelados, pela mesma razão. Cumpre ressaltar que o cenário de grave crise econômica enfrentada desde 2015 fez agravar o congelamento dos cargos, inviabilizando, inclusive, substituições de vacâncias na Pasta, salvo em situações excepcionais.



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

Questão	Resposta
Há possibilidade de contratação de recursos humanos no médio ou longo prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	A realização de concursos depende de autorização governamental, assim como a criação de novos cargos comissionados. Se fosse apenas essa a necessidade, a resposta poderia ser sim ou não, estando fora da alçada única e exclusiva da Pasta. Porém, seria necessário alterar a legislação, para não ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos com pessoal no Estado, destacando que SP continua no limite prudencial em relação a tais gastos. Ante o contexto de defesa do Estado gerencial, da eficiência administrativa e da contenção de gastos estatais, que tem marcado a Administração brasileira desde os anos 1990, e que se intensificou no atual período de crise, tal mudança se configura bastante improvável. No mínimo, é possível afirmar com consistência que não há nenhuma iniciativa legislativa nessa direção hoje. Assim sendo, a resposta é não .
A SEC SP teria condições de flexibilizar o número de funcionários como têm feito as Organizações Sociais para enfrentar a crise no curtíssimo prazo, com redução e/ou substituição de quadros a fim de otimizar os recursos disponíveis, evitando ao máximo a redução quantitativa e qualitativa e mesmo paralisação dos serviços culturais por falta de recursos?	Não. Uma vez trabalhando com servidores públicos concursados, a Secretaria não poderia demitir pessoal para substituir por funcionários mais versáteis, que executassem em menor quantidade de pessoas mais funções; não poderia substituir profissionais por outros mais baratos e não poderia dimensionar o quadro conforme os períodos de maior demanda de RH. Por sua vez, no caso dos cargos comissionados, tomando por exemplo a situação concreta atual da Pasta, haveria o risco de dispensa de servidores sucedida do congelamento de cargos, com graves riscos de suspensão ou precarização da continuidade das ações finalísticas. A opção por servidores públicos para as ações atualmente realizadas com parceiros do Terceiro Setor implicaria ainda em potencial comprometimento dos limites prudenciais estabelecidos com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a diminuição de arrecadação da receita corrente líquida faria com que os percentuais de gastos com mão de obra se tornassem mais impactantes, podendo vir a infringir essa Lei, o que tem sido evitado pelo Estado, ao atuar com organizações parceiras cujo quadro de pessoal difere do funcionalismo público e segue as regras da CLT. Para além do aspecto de conformidade e eficiência, essa situação ainda seria agravada pelo ônus junto às Previdência pública e complementar do Estado, também impactadas pela gravidade da crise.

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

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

Para verificar essa questão, novamente recorreremos ao maior grupo de despesas 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



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

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\$ 384.561 referente ao salário bruto de dezembro de 2017, mantendo uma média salarial de **R\$ 3.594** para a remuneração de seus 107 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 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. Também foram realizadas visitas virtuais trimestrais para aferição do Índice de Transparência nos sites de todos os objetos contratuais.



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

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.

V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016

Para o CG 03/2016, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2017 referente à 2016 não foram realizadas solicitações, de modo que não houve ao longo do exercício manifestação da OS quanto ao referido parecer. Assim, consideramos que na avaliação da UM não há pendências relativas à 2016.

Cabe ressaltar a necessidade de maior atenção para a qualidade dos documentos a serem apresentados para comprovação das realizações da SP Leituras em sua parceria com a Secretaria da Cultura, sobretudo considerando os excelentes resultados finalísticos observados nas bibliotecas – recentemente reconhecidas dentre as melhores do mundo numa premiação internacional. O trabalho desenvolvido pela BSP e pela BVL, bem como as ações realizadas para fortalecimento do SISEB, configuram as mais importantes atividades do contrato de gestão em tela e figuram entre as mais preciosas, do ponto de vista do impacto cultural e social promovido, dentre todas as ações realizadas pela Secretaria, seja diretamente, em parceria com OSs ou por meio do fomento a iniciativas culturais. Seguramente a melhoria das demonstrações de resultados da Organização Social concorrerá para tornar mais visíveis os meritórios resultados finalísticos alcançados.

OPINIÃO DA UM

A avaliação da Unidade Gestora quanto à prestação de contas apresentada foi **regular com ressalva**, 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, em especial pela inclusão das duas metas faltantes e pelo acompanhamento de sua realização nos termos indicados.



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

Considerando essa avaliação e de acordo com os dados analisados nesse PA UM, registramos que a execução contratual atingiu quantitativamente a maioria dos 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 03/2016 no exercício de 2017 foi considerada **REGULAR**, 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 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 quando das convocações públicas.

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. No caso do presente contrato de gestão, a atuação com captação incentivada precisa ser efetivamente alcançada.

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.

Considerando a política pública que orienta a Pasta, recomendamos também que as ações referentes aos objetos contratuais no âmbito do presente contrato de gestão sejam priorizadas pela Secretaria da Cultura, face ao cenário de crise e as dificuldades para captação de recursos verificadas. Num contexto em que difíceis escolhas necessitam ser feitas, garantir ações qualificadas e continuadas voltadas ao estímulo à leitura é um requisito fundamental para apoiar a maior e melhor formação cultural e educacional no Estado.

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



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

EQUIPE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

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

Coordenação: Claudinéli Moreira Ramos

Diretora de Avaliação: Marianna Percinio Moreira Bomfim

Diretora de Monitoramento e Normas: Vanderli Assunção Ferrarezi

Núcleo Apoio Administrativo: Danielle Lima da Silva

Assessoria Técnica: Grislayne Guedes Lopes da Silva, Liliana Sousa e Silva

Estagiári@s: Jéssica Santos Guedes, Rodrigo Ribeiro de Lima

Contatos: monitoramento.cultura@sp.gov.br



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

ANEXO
Quadro-Síntese de Avaliação – PA UM 2018 REF. A 2017
– Critérios –

Para objetivar a opinião conclusiva da Unidade de Monitoramento acerca da execução contratual na perspectiva econômico-financeira, foram selecionados 10 indicadores principais, dentre todos os elementos de verificação no Parecer Anual Conclusivo de 2018 referente a 2017, conforme descrito no quadro-síntese ao final, que também apresenta a fórmula de atribuição dos pontos.

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

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

OBSERVAÇÕES:

- Cabe destacar que, no caso de irregularidades comprovadas, o parecer será considerado irregular, sem prejuízo das demais medidas cabíveis (como a UM é uma instância de controle interno de função preventiva e corretiva, essa classificação somente será aplicada em situações extremas e desde que devidamente comprovadas).
- Mesmo que a pontuação seja superior a 6,9, a ocorrência de ressalvas em relação aos dados analisados (que poderão ser decorrentes de ausência de documentos, imprecisão nos esclarecimentos prestados ou outras) resultará na classificação do parecer como regular com ressalvas.
- Valores abaixo dos parâmetros observados para definição dos “pesos” não computarão pontos. Vale ressaltar que esse quadro não inclui todos os dados e indicadores examinados no Parecer, mas aqueles considerados básicos, objetiváveis e prioritários para a avaliação de 2017. Ante o cenário de crise grave, passaram a ter maior peso neste exame: o cumprimento integral do plano de trabalho – demonstrando o empenho e o sucesso da parceria, em que pesem as dificuldades orçamentárias – e o atingimento ou superação das metas de captação de recursos (quer sejam incentivados, operacionais ou por meio de doações, apoios, etc.), uma vez que a diversificação de fontes de viabilização se torna cada vez mais essencial para apoiar as realizações planejadas, num contexto muito adverso para os repasses públicos.
- Nenhum dos itens avaliados constitui inovação ou não consta como obrigação contratual.
- Quando a avaliação for considerada regular com ressalvas, a OS deverá apresentar no relatório trimestral seguinte, nos termos indicados na “Apresentação” deste Parecer, qual é o plano que apresenta para correção e melhoria dos pontos indicados.

A seguir, apresentamos o quadro-síntese de avaliação.



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

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – PA UM 04.2018 REF. A 2017 – SP Leituras CG 03/2016

	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	0
	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.	0,5
	Índice de Transparência	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 7,1 no IT UM/SEC SP	1
EFICIÊNCIA / ECONOMIDADE	Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 1 ponto	. 1 ponto: mais vantajoso do que a execução pela Administração Direta, tomando por referencial objetivo a média salarial dos colaboradores em 31/12 . 0 pontos: execução menos vantajosa que a feita pela Administração Direta	1
PONTUAÇÃO MÁXIMA:		10	PONTUAÇÃO OBTIDA:	8
AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2017 - CG Nº 03/2016:				REGULAR

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2018.