PA-UM N º 03/2018

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

Contrato de Gestão nº 07/2016

Objetos: Teatro Sérgio Cardoso; Teatro Maestro Francisco Paulo Russo; Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual; Virada Cultura Paulista; Circuito Cultural Paulista; Apoio a projetos voltados para a cultura LGBT; Semana Guiomar Novaes; Festival Paulista de Circo; Festivais Artísticos e apoio a eventos culturais; Mapa Cultural Paulista; Apoio a projetos voltados para a Cultura Negra, outras etnias e Artes Urbanas; Festival da Cultura Tradicional Paulista (Revelando São Paulo); Encontro de Dirigentes Municipais de Cultura de São Paulo; Atendimento aos Municípios; Pesquisa para Preservação e Difusão do Patrimônio Material e Imaterial.

OS: Associação Paulista dos Amigos da Arte - APAA

APRESENTAÇÃO 2
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE 9
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO 9
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS 9
C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 11
i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO 11
ii. DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO 12
D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO 14
II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA 16
A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO 16
B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS 17
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE 17
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS 17
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO 22
IV. VISITAS TÉCNICAS E ESTUDOS DE PESQUISA 25
V. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2017 ref 2016 26
OPINIÃO DA UM 26

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 translado 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.

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 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 extinguiram 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 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 inexequível 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.

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 – legitimáveis 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 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 paralisia – 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 preserva a autonomia das entidades parceiras e assegura 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 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..

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 Cultural, Bibliotecas e Leitura, UDBL) validou parcialmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo, fazendo correções que foram acatadas pela UM quando relativas ao presente exercício. A UGE considerou os resultados "dentro da regularidade na execução do plano de trabalho em 2017" (p. 45).

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	7	39
Nº de ações com metas integralmente cumpridas	4	36
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	3	3
% de cumprimento integral do plano de trabalho	57%	92%
Nº metas condicionadas a adição ou otimização de recursos	-	3
Nº de metas condicionadas integralmente cumpridas	-	3
% de cumprimento integral de ações condicionadas	-	100%
Avaliação de satisfação público/ aluno	N/A	N/A

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

I.A COMENTÁRIOS: Para o ano de 2016, os dados apresentados se referem somente ao CG 07/2016, cujo início se deu apenas no último mês do ano. De todo modo, verifica-se em 2017 uma melhora na realização das ações ordinárias frente ao previsto, além da realização de algumas metas condicionadas, vinculadas aos Festivais Paulista de Circo e de Arte para Crianças.

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	REAL/PREV
Virada Cultural Paulista**					
Número de Eventos	653	579	528	552	105%
Público total	1.058.000	937.000	900.000	826.000	92%
Número de Municípios participantes	24	22	23	22	96%
Semana Guiomar Novaes**					
Número de eventos	17	22	18	21	117%
Público total	8.884	10.051	6.000	7.515	125%
Festival Paulista de Circo**					
Número de apresentações	51	92	54	69	128%
Público total	34.377	63.800	30.500	40.570	133%

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2015	2016*	2017		
Ação/público/etc.	**REALIZADO**	**REALIZADO**	**PREVISTO**	**REALIZADO**	**REAL/PREV**
Festival de Arte para Crianças**					
Número de apresentações	29	27	-	-	-
Público total	12.576	3.230	-	-	-
Circuito Cultural Paulista**					
Número de apresentações	859	868	760	769	101%
Público total	301.745	357.203	195.000	195.576	100%
Teatro Sérgio Cardoso					
Nº Apresentações Sala Sérgio Cardoso	165	163	155	164	106%
Público total da Sala Sérgio Cardoso	75.108	84.518	64.600	88.222	137%
Nº Apresentações na Sala Paschoal Carlos Magno	185	179	191	245	128%
Público total da Sala Paschoal Carlos Magno	11.197	12.968	13.600	18.634	137%
Nº Apresentações em Espaços Alternativos***	-	2	105	145	138%
Público total em Espaços Alternativos***	-	220	2.600	18.059	695%
Teatro de Araras					
Número de apresentações	94	72	32	97	303%
Público total	19.709	18.875	7.200	27.066	376%
Apoio a Projetos Voltados para a Cultura LGBT					
Número de Atividades Culturais	-	18	16	21	131%
Público	-	69.500	39.500	75.876	192%
Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual					
Número de Exposições	-	3	11	14	127%
Público	-	36.501	23.200	45.834	198%
Mapa Cultural Paulista****					
Público total	10.657	29.128	-	-	-
Revelando São Paulo****					
Nº de Municípios participantes	382	288	-	-	-
Público do Revelando São Paulo	255.000	602.000	100.000	120.000	120%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2017

* No ano de 2016, a APAA foi gestora do CG 06/2011 (término em 17/11/2016) e do CG 07/2016, com início em 18/11/2016. Optou-se pela soma das metas comuns aos 2 CGs.
** Metas presentes apenas no CG 06-2011. Importa mencionar que o Festival de Arte para Criança passou a ser apresentado no bojo do eixo 4 – Festivais artísticos e apoio a eventos culturais, não havendo meta específica. Apesar disso, a OS informa que foram feitos como metas condicionadas 4 eventos, atingindo mais de 3 mil pessoas.
*** Metas presentes apenas no CG 07-2016.
**** Ações/metas anteriormente integrantes do CG 10/2011 com a OS Abaçaí Cultura e Arte, que vigorou até 31/12/2016 e, após convocação pública, passou a fazer parte do contrato de gestão em análise.

I.B COMENTÁRIOS: Verifica-se que houve realização integral (ações e público) para os principais objetos culturais, salvo para o público da Virada Cultural, 8% abaixo do previsto. Infere-se do quadro que houve algumas mudanças no plano de trabalho do contrato de gestão 06/2011 para o atual, com o fim ou alteração de alguns programas e festivais, além da incorporação no CG 07/2016 de objetos culturais do CG 10/2011, gerido por outra OS e findado em dezembro de 2016. O plano de trabalho do novo CG ficou dividido em 6 eixos:
1) Equipamentos – contemplando os teatros e o Museu da Diversidade;
2) Descentralização e Circulação Cultural – contemplando a Virada Cultural, o Circuito Cultural Paulista, e o Mapa Cultural Paulista, que apesar de constar do plano de trabalho assinado, não apresentou previsão de ações ou recursos para o exercício;
3) Fortalecimento das identidades e diversidades culturais – contemplando os projetos voltados à cultura LGBT, à cultura negra, a outras etnias e às artes urbanas;
4) Festivais artísticos e apoio a eventos culturais – contemplando a Semana Guiomar Novaes, o Festival Paulista de Circo, o Revelando São Paulo, que teve apenas a edição da Capital, no 4º trimestre, e os demais Festivais Artísticos e Apoio a Eventos Culturais, como por exemplo, a Mostra de Violas e Ponteios, em Santa Fé do Sul; o Festival Litoral Encena, em Caraguatatuba, ou o Festival Nacional de MPB, em Ilha Solteira;

5) Ações para o desenvolvimento cultural – contemplando o encontro de dirigentes municipais e ações de atendimento a municípios;
6) Pesquisa para preservação e difusão do patrimônio material e imaterial – contemplando as pesquisas e as metas de financiamento e fomento. Esse eixo traz novos programas e, segundo a UGE, "passa ainda por ajustes de concepção, aprimoramento, novo planejamento e pré-produção para a sua plena execução" (p.25).

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 CG 06/2011	2016 CG 07/2016	2017		2017/ 2016	2017
	Realizado'	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	20.300.975	2.000.000	26.700.642	26.700.642	120%	100%
Transferência da Abaçaí			1.200.000	1.200.000		100%
Saldo Remanescente do Ano Anterior (*)			-	2.084.113		
Constituição/Reversão Recursos de Reserva			- 1.500.000	-1.597.154		106%
Constituição/Reversão Recursos de Contingência (**)			- 513.933	-486.486		95%
Saldo Remanescente do Fundo de Contingência do CG 06/2011			513.933	513.933		100%
Recursos Líquidos para o CG	20.300.975	2.000.000	26.400.642	28.415.049	127%	108%
Repasse Apropriado			27.216.164	27.455.813		101%
Captação Total (apropriada)	2.536.599	200.830	1.184.978	1.848.861	68%	156%
Captação Operacional			600.000	1.263.883		211%
Captação Incentivada			-			
Saldo Remanescente da Captação de Recursos Operacionais do CG 006/2011			584.978	584.978		100%
Receitas Financeiras	571.796	34.440	400.000	321.660	53%	80%
Total das receitas	**23.409.370**	**235.270**	**28.801.142**	**29.626.334**	125%	103%
Total de despesas	**26.315.527**	**1.651.180**	**29.001.542**	**29.626.334**	106%	102%
Receitas/Despesas	0,89	0,14	0,99	1,00		

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

(*) Segundo informou a OS (correspondência eletrônica, 04/06/2018): Em 2016, recebemos o repasse de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) ref. despesas CG 007/2016, e deste restou um saldo de R$ 584.090,89 e ainda foi autorizada a utilização do Fundo de Reserva para pagamento das despesas do CG 006/2011 no valor de R$ 1.500.021,98 que compõem juntos o saldo de R$ 2.084.112,87.
(**) Constituição R$ 513.783; Reversão de R$ 27.298.

I.C.i COMENTÁRIOS: Embora tenhamos optado por apresentar o quadro de receitas também com o ano de 2016, convém mencionar que na prestação de contas de 2017, a OS utilizou o modelo de plano orçamentário atualmente vigente, diferente do de 2016, o que dificulta comparações com o ano anterior. Sobre o presente exercício, verifica-se que, além do repasse, compuseram as receitas para execução do plano de trabalho, montantes vindos dos contratos de gestão 6/2011 e 10/2011. As receitas financeiras ficaram aquém do previsto, dado o fato de que os repasses foram divididos em 14 parcelas, reduzindo o tempo e o montante das aplicações financeiras. A captação de recursos, com meta igual a 2,4% do repasse, ou R$ 600.000, foi cumprida graças à captação operacional. Do

relatório de captação extrai-se que R$ 913.883 devem-se a bilheterias e cessão onerosa de espaço, e R$ 350.000 são recursos não-financeiros relativos ao recebimento de 5 apresentações de espetáculo de dança para o CCP. Observa-se que o total de receitas apropriadas correspondeu às despesas, seguindo o NBC TG 07(R1). Importa mencionar que depois de questionada, a OS apresentou novas versões do plano orçamentário (em 25/05/18 e 04/06/18), sendo fundamental que para os próximos exercícios haja entrega correta do referido documento, uma vez que mesmo após as novas versões, o plano continua necessitando de alguns ajustes, além de ser imprescindível que a OS tenha mais atenção para evitar entrega de documentação após o prazo final estabelecido pela SEC.

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.

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 CG 06/2011	2016 CG 07/2016	2017		2017/ 2016	2017
	Realizado'	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com Prestadores de Serviço – área meio	983.040	76.875	930.000	1.030.033	97%	111%
Custos Administrativos	1.164.785	216.125	1.276.500	1.332.400	96%	104%
Despesas do Programa de Edificações	560.572	66.543	613.000	627.989	100%	102%
% Edificações/Repasse (*)	3%	3%	2%	2%		
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	16.535.179	498.869	16.390.642	16.826.358	99%	103%
Programas de Difusão	13.826.201	164.729	-	-	-	-
Programa de Equipamentos Culturais	2.602.385	333.545	-	-	-	-
Programa de Ações de Acessibilidade	62.216	595	-	-	-	-
Programa de Comunicação e Imprensa	44.377	-	-	-	-	-
Teatro Sergio Cardoso	-	-	860.000	1.876.775		218%
Teatro Maestro Francisco Paulo Russo	-	-	-	38.985	-	-
Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual	-	-	600.000	583.818	-	97%
Virada Cultural Paulista	-	-	4.300.000	4.230.892	-	98%
Circuito Cultural Paulista	-	-	5.148.269	5.394.714	-	105%
Apoio a Projetos Voltados para a Cultura LGBT	-	-	110.000	96.986	-	88%
Semana Guiomar Novaes	-	-	120.000	109.219	-	91%
Festival Paulista de Circo	-	-	700.000	820.098	-	117%

	2016 CG 06/2011	2016 CG 07/2016	2017		2017/ 2016	2017
	Realizado'	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Festivais Artístico e Apoio a Eventos Culturais	-	-	1.300.000	814.600	-	63%
Mapa Cultural Paulista	-	-	-	-	-	-
Apoio a projetos voltados para a cultura negra, outras etnias e artes urbanas	-	-	750.000	579.900	-	77%
Festival da cultura tradicional paulista (Revelando São Paulo)	-	-	1.052.373	971.369	-	92%
Encontro de dirigentes municipais de cultura de São Paulo	-	-	100.000	102.259	-	102%
Atendimento aos municípios	-	-	1.150.000	1.140.460	-	99%
Pesquisa para preservação e difusão do patrimônio material e imaterial	-	-	200.000	66.282	-	33%

Fonte: Relatório Anual da OS 2017 e PA UM 2016

(*) não um percentual mínimo definido em contrato de gestão.

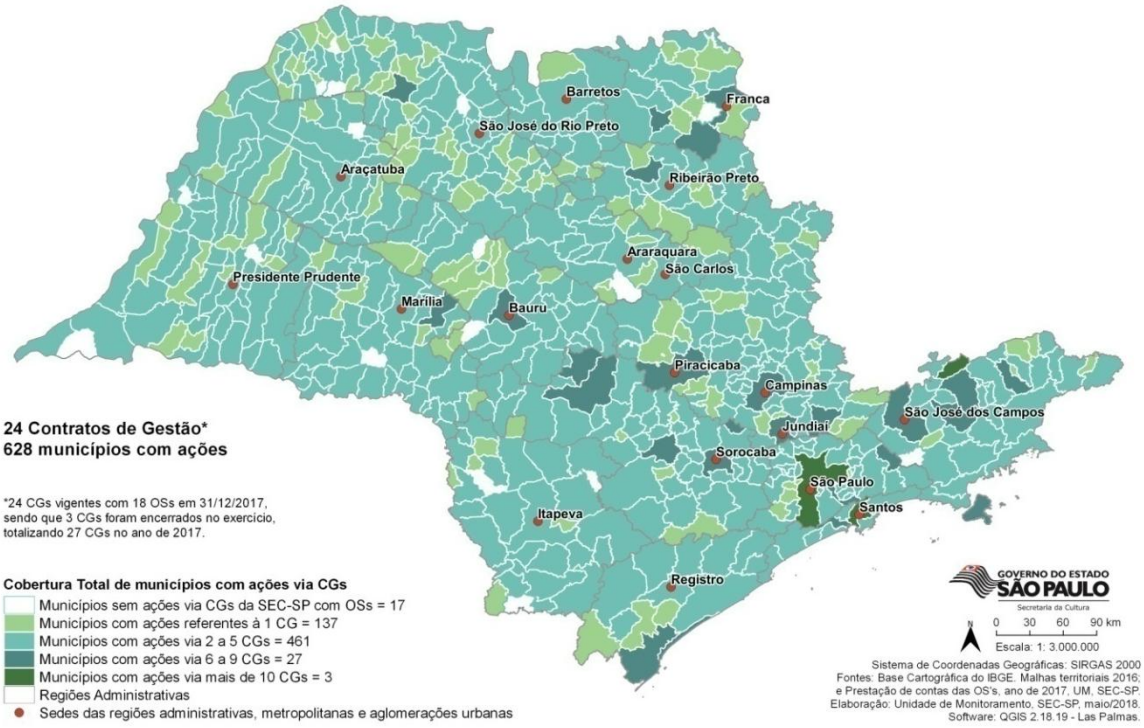
I.C.ii COMENTÁRIOS/SOLICITAÇÕES: Dada a mudança no formato de plano orçamentário utilizado para 2016 e 2017, não foi possível tecer comparações completamente equivalentes para os programas de trabalho de área fim, porém foi possível verificar que as despesas com a área foram praticamente iguais entre os dois anos. Verificamos também que as principais despesas realizadas foram compatíveis com o orçado, salvo para as seguintes rubricas, cujas divergências foram explicadas pela OS em documento contendo notas explicativas para todas as variações iguais ou superiores a 25%:

- Teatro Sérgio Cardoso (218%): Segundo a OS, *"na proposta de orçamento apresentada na Convocação, para o TSC houve redução em 26% em relação ao ano de 2016. Explicamos que para adequar o orçamento da Convocação a todos os programas propostos, custeio e equipamentos, o TSC é potencialmente o equipamento que tem condições pactuadas de compor recursos de captação para suprir os prováveis déficits para mantê-lo em pleno funcionamento, com segurança e qualidade nas programações. Neste caso, esclarecemos que as rubricas que superarem o orçado serão cobertas com as receitas de captação".*
- Festivais Artístico e Apoio a Eventos Culturais (63%): Segundo a OS, houve economia de recursos, tendo o projeto sido realizado com despesas abaixo do estimado. Verificamos que a subconta responsável pela maior parte da economia citada foi "Serviços / Produção" relativa a itens de contratação de serviços, tanto PF como PJ, com previsão estimada em R$ 327 mil e realização igual a R$ 8 mil ou 2% do previsto. A explicação da OS não esclarece como foi possível economizar tanto nesse quesito, cabendo à Unidade Gestora atentar para o exame do ocorrido, de modo a assegurar que a otimização efetuada não compromete as realizações e que não houve superdimensionamento da rubrica.
- Pesquisa para preservação e difusão do patrimônio material e imaterial (33%): Verificamos que a subconta responsável pela maior parte da economia citada foi "Serviços / Produção" relativa a itens de contratação de serviços, tanto PF como PJ, com previsão estimada em R$ 145 mil e realização igual a R$ 29,6 mil ou 20% do previsto. Segundo a UGE, no programa, relativo a essa rubrica, havia a previsão de realização de três pesquisas, mas atendendo à demanda UPPH, foram feitas apenas duas (1- "Levantamento de Fontes sobre o Samba Rural Paulista"; 2- "Estudo sobre o tamanho do Virado Paulista como Patrimônio Cultural Imaterial"). Além disso, a OS apoiou a realização de encontros da "Jornada do Patrimônio" (...). Mesmo assim, foram gastos apenas 33% dos recursos previstos para o programa, cujo saldo pode ter sido realocado para complementação de outros programas do presente contrato de gestão, segundo a Unidade Gestora (parecer técnico, p.26). Cabe à UGE certificar-se do ocorrido, para melhor dimensionamento da rubrica referida no próximo plano de trabalho.

D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

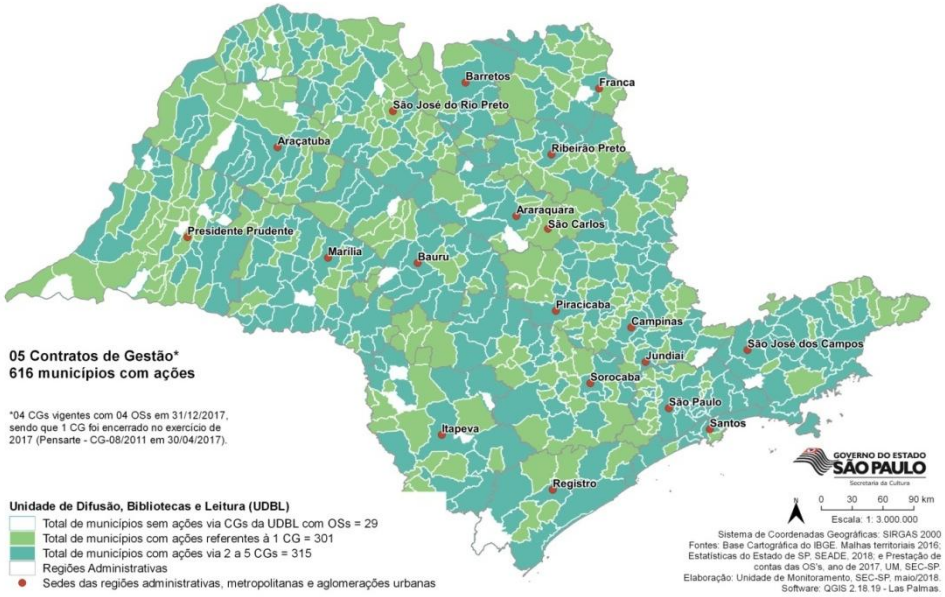
No intuito de melhor verificar a contribuição de cada contrato de gestão para atingir o resultado estratégico da Política Estadual de Cultura, qual seja: "cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade", a Unidade de Monitoramento (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.

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



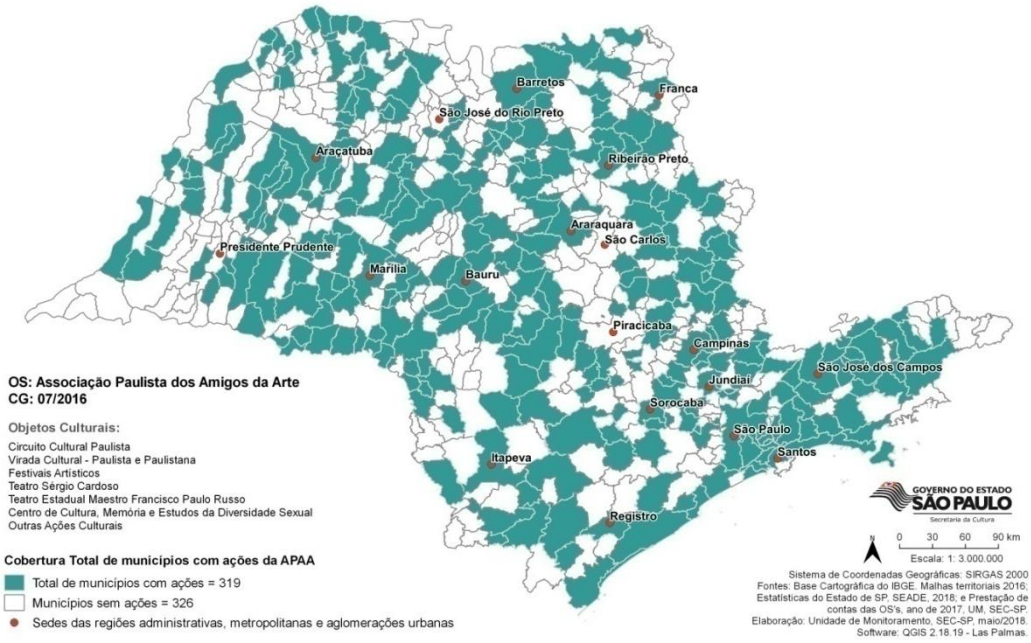
Em 2017, o conjunto de contratos de gestão atingiu um total de 628 municípios, o que equivale a 97,4% de municípios no território paulista contemplados com ações das OSs. Somente 17 não receberam ações, no entanto, houve um decréscimo de 0,9% no número de municípios atingidos em relação ao ano de 2016 (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 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 07/2016



I.D COMENTÁRIOS: O contrato de gestão em tela não registrou ações nos municípios no ano de 2016, provavelmente em decorrência da assinatura do contrato ter sido próxima ao final do ano. No entanto, no contrato de gestão anterior, a OS em exame (APAA) realizou ações em 110 municípios. Cabe notar, todavia, que o novo contrato de gestão incorpora ações que anteriormente eram realizadas em outra parceria (com a OS ABAÇAÍ), cujos objetos culturais foram reunidos, após o encerramento contratual, àqueles que integravam a parceria com a APAA na convocação pública que deu origem ao contrato de gestão iniciado em 18/11/2016. Considerando a soma de municípios atingidos pelo contrato de gestão anterior da APAA com o contrato de gestão da ABAÇAÍ (que manteve ações em 316 municípios em 2016), temos um total de 426 municípios atingidos.

Entretanto, o comparativo não leva em conta municípios repetidos em ambos os contratos de gestão nem pode ser considerado à risca para o exame, visto que houve redução de recursos aportados e de escopo em várias atividades, devido aos impactos da grave crise financeira, que, entre outras consequências, acarretou a fusão dos objetos culturais para diminuir as despesas na área cultural. Ainda que isso impossibilite estabelecer comparação consistente com o exercício de 2017, os dados históricos ajudam a perceber que as realizações de 2017, acontecem num contexto de redução de atendimento. Nesse exercício, segundo se observa no mapa, o contrato de gestão proporcionou ações em 319 municípios, com distribuição espacial bastante equilibrada pelo Estado de São Paulo.

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 GF 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	Desempenho Regular	Desempenho Regular (**)

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

II. A COMENTÁRIOS: (*) Segundo a UGE, além das metas realizadas previstas no plano de trabalho anual, a Organização Social procedeu com a realização das rotinas técnicas e administrativas, sem, no entanto, apresentar o detalhamento das ações realizadas (p.30); (**) Segundo a UGE, a OS *"manteve de modo regular a execução do pactuado"* (p.41) e ainda *"a Associação Paulista dos Amigos da Arte obteve um bom desempenho e resultado dentro da regularidade na execução do plano de trabalho em 2017"* (p. 45). Observamos que cumpre à Unidade Gestora estabelecer o grau

de detalhamento das realizações a ser apresentado pela OS, bem como cabe à OS cumprir essa solicitação, detalhando devidamente o que foi solicitado.

B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

APAA	2014	2015	2016	2017	Variação 2017/2016
Principal Objeto: Teatro Sérgio Cardoso	8,6	8,8	9	8,5	94%
Principal Objeto: Festival de Arte para Crianças	8,3	8,03	-	-	-
Principal Objeto: Festival da Mantiqueira	8,1	8,53	-	-	-
Principal Objeto: Virada Cultural Paulista	8,1	8,13	8,0	-	-
Principal Objeto: Circuito Cultural Paulista	-	-	9,0	8,4	93%
Principal Objeto: Festival Paulista do Circo	7,9	8,25	9,3	-	-
Principal Objeto: Teatro Maestro Francisco Paulo Russo	7,4	8,48	9	8,6	96%
Principal Objeto: Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade	6,1	6,05	8,93	8,5	95%
Principal Objeto: Revelando São Paulo	8,4	8,2	9,9	8,5	86%
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 diversos sites geridos pela APAA enquadraram-se na categoria "transparência satisfatória", evidenciando a boa performance da OS na viabilização de acesso à informação correspondente ao contrato que contempla esse objeto durante todo o ano. As informações foram coletadas dos sites dos objetos culturais, quando existentes, e do site omelhordaculturasp.com. Vale destacar, conteúdo, que se observou um nível de transparência inferior ao ano anterior, mesmo que apresentando performance razoável, cabendo à Organização Social especial atenção para manter sempre o melhor resultado possível nesse quesito em todos os sites, a bem do interesse público.

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$)	639.000	9.591.000
Total despendido com RH (R$)	792.767	9.588.612
% despesas de RH com relação ao orçamento	124%	100%
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG (despesa prevista)	66%	33%
% limite para gastos de RH, definido no CG	35%	35%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R$)	64.000	1.220.000
Total despendido com diretoria (R$)	80.686	927.621
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	126%	76%

RECURSOS HUMANOS	2016*	2017
%despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	7,5%	3%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	5%	5%
Número de empregados CLT	71	81
Número de demissões no exercício	6	11
Total despendido com rescisões (R$)	99.581	310.256

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

(*) CG iniciado em 18/11/2016

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

III.A. COMENTÁRIOS: As despesas com recursos humanos mantiveram-se conforme o limite contratual e a previsão do período. O valor de rescisão significativo verificado decorreu de demissão em cargo de diretoria.

Observamos que, no caso específico desta parceria, há uma cláusula contratual que prevê, dentre as atribuições da OS: "*fixar o subsídio mensal do Governador do Estado como limite máximo à remuneração bruta mensal individual de dirigentes e empregados da organização social, observados ainda os padrões praticados por entidades congêneres para cargos com exigências de qualificações e responsabilidades semelhantes*" (cláusula 2ª, item 9 "a").

Verificou-se que o salário do diretor executivo da OS ultrapassou o limite do subsídio mensal do Governador (lembrando que, segundo a definição legal, só são computados nesse cálculo os vencimentos mensais e não os benefícios e vantagens legais e legitimamente percebidos pelo Titular do Governo do Estado em função do cargo), a partir de 18/11/2016, início da vigência contratual, a 31/07/2018, período em que o cargo de diretor executivo passou a ser estatutário remunerado por pró-labore, na nova forma de seu estatuto. Vale notar que a diferença salarial entre a remuneração percebida pelo referido diretor nos termos da CLT foi recolhida em juízo, tendo em vista a contestação da OS à obrigação disposta nessa cláusula, que não constou da minuta de convocação pública e foi acrescentada por decisão do Estado na fase de negociação para celebração contratual.

Tendo consultado a D. Consultoria Jurídica da Pasta a respeito da matéria, a Unidade Gestora manifestou-se pelo ressarcimento da diferença do valor pago aos cofres públicos, destacando, na conclusão de seu parecer técnico (p.45), que "o salário do Diretor Executivo da Entidade esteve em desacordo com o previsto na Cláusula Segunda, item 9, alínea "a", do contrato de gestão nº 007/2016. No entanto, após publicação em Diário Oficial do Decreto nº 62.528 de 31 de março de 2017, que estabelece diretrizes alusivas à celebração de contratos de gestão com organizações sociais, esta UGE aguardará decisão do Gabinete da Pasta quanto à definição de prazo para adequação ao referido Decreto".

Além disso, a Unidade Gestora afirma à página 44 que "providenciará a notificação específica à referida Organização Social para que retorne aos cofres públicos os valores que superaram ao que determina a legislação, devidamente corrigidos, bem como o integral e imediato atendimento ao que determina do Decreto Estadual n° 62.528/2017".

Vale reiterar o enorme desconforto da Unidade de Monitoramento para com a previsão expressa nessa cláusula, pelas mesmas razões apresentadas a respeito do Decreto nº 62.528/2017 na Apresentação deste parecer. Ante as citadas motivações, consideramos prudente que quaisquer medidas relacionadas à aplicação do referido Decreto sejam tomadas apenas após a manifestação conclusiva da Procuradoria Geral do Estado acerca do modo de aplicação, a fim de evitar o risco de

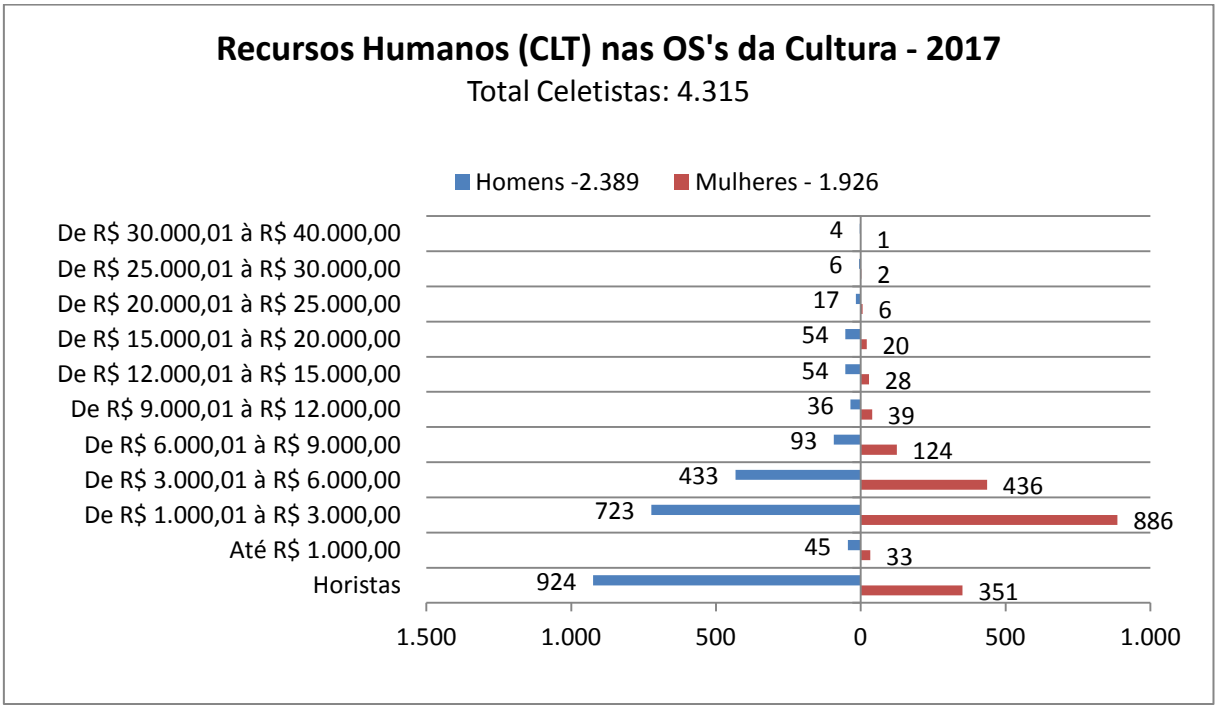
ações trabalhistas e outras contra o erário, derivadas de uma normativa que confronta outras leis maiores. A depender da deliberação da PGE, a cláusula deverá ser revista.

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 sensos demográficos. Ainda que consideremos a importância da atenção às questões de gênero, não foi possível alcançar nessa análise as mais de 30 distintas classificações ligadas à identidade de gênero, nem esse era o objetivo, já que a distinção homem/mulher em si já apresentava informações importantes para analisar.

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



Os dados apresentados permitem verificar que:

- Dos **4.315** funcionários celetistas e estatutários das **18** organizações sociais parceiras da SEC, **3.040** atuam em regime de dedicação regular (em média 44 horas semanais) e **1.275** são remunerados por hora trabalhada (horistas).
- **78** funcionários ganham até R$ 1 mil por mês (menos de 2% do total).
- Dos **4.315** funcionários a maioria (**1.609 = 37,3%)** ganha de R$ 1 mil até R$ 3 mil.
- **869** funcionários ganham acima de R$ 3 mil e até R$ 6 mil, o que equivale a **20%** do total geral, excluídos os horistas.
- Há mais homens (**55%**) que mulheres (**45%**) no conjunto dos contratos de gestão, quando computados os horistas, porém quando descontados, a diferença diminui e a proporção se inverte (**48%** homens e **52%** mulheres), mantendo e ampliando levemente a tendência observada no ano anterior.
- Em quase todas as faixas salariais mais baixas, exceto a mais baixa de todas e excluídos os horistas, é maior o número de mulheres remuneradas em cada faixa, em comparação ao número de homens, embora isso não signifique necessariamente que os salários mais elevados de cada faixa são femininos. Essa situação permanece até a faixa que contempla os salários entre R$ 9 mil até R$ 12 mil, onde há 75 pessoas, sendo **36** homens (48%) e **39** mulheres (52%).
- **267** pessoas, o que equivale a **6%** do total, recebem salários acima de R$ 9 mil reais, **171** são homens (64%) e **96** são mulheres (36%).
- Os salários entre R$ 9 mil e R$ 20 mil remuneram **231** trabalhadores da cultura, ou 5,3% do total dos funcionários vinculados aos contratos de gestão, sendo **144** homens (62%) e **87** mulheres (38%).
- **0,8%** do total de colaboradores alocados nos contratos de gestão, ou **36** pessoas, percebem seus vencimentos nas três faixas de remuneração mais altas, de R$ 20 mil a R$ 40 mil. São **27** homens (75%) e **9** mulheres (25%), sendo 4 homens e 1 mulher na maior faixa salarial, 6 homens e 2 mulheres na segunda maior faixa e 17 homens e 6 mulheres na terceira faixa.
- Vale acrescentar que, em relação a **2016**, houve uma redução de **302** funcionários.

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

Assim, e uma vez que o quadro e as informações elencadas acima se referem à média do conjunto de contratos de gestão vigentes simultaneamente em 2017, é importante que cada OS avalie sua distribuição salarial entre as diferentes faixas que pratica, de acordo com seu manual de recursos humanos e seu plano de cargos e salários (sendo que as faixas aqui estabelecidas são apenas para fins de agrupamento e comparação). A área cultural é o lócus por excelência da diversidade e, nesse

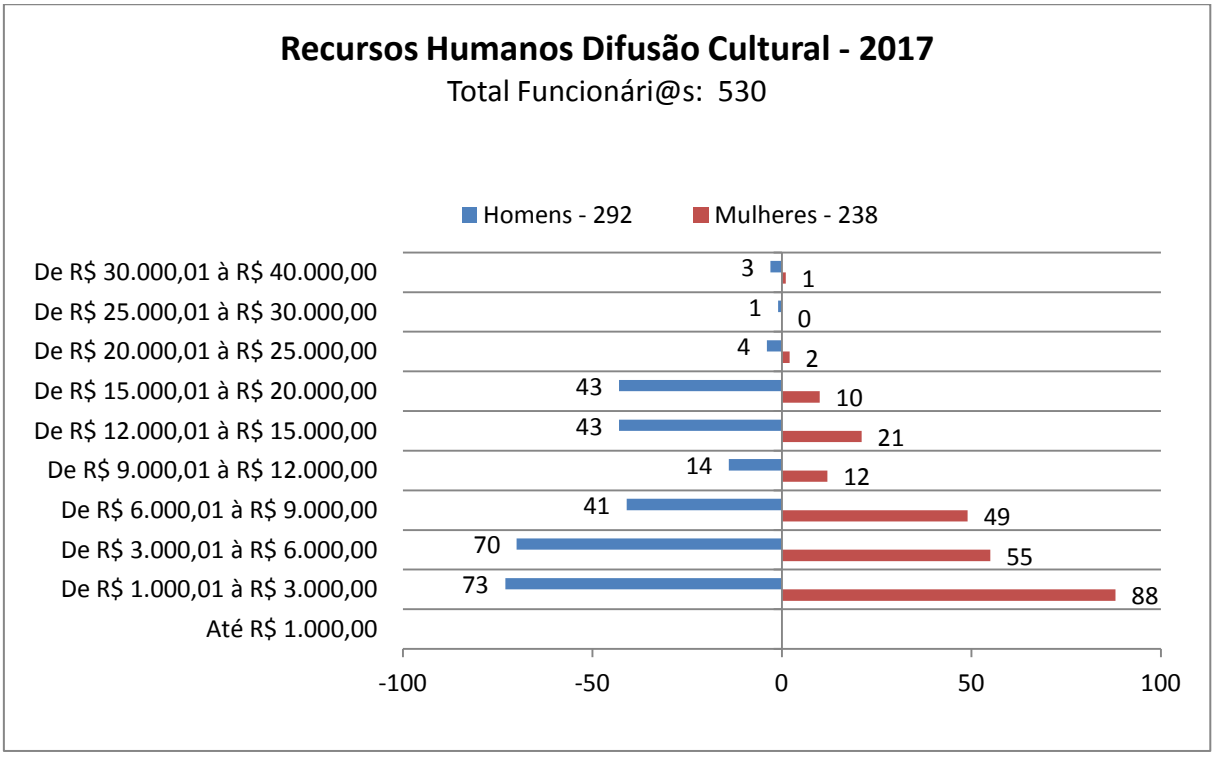
sentido, precisa assumir posição exemplar no combate às desigualdades de quaisquer espécies, sejam elas associadas a gênero, etnia ou à existência de deficiências.

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

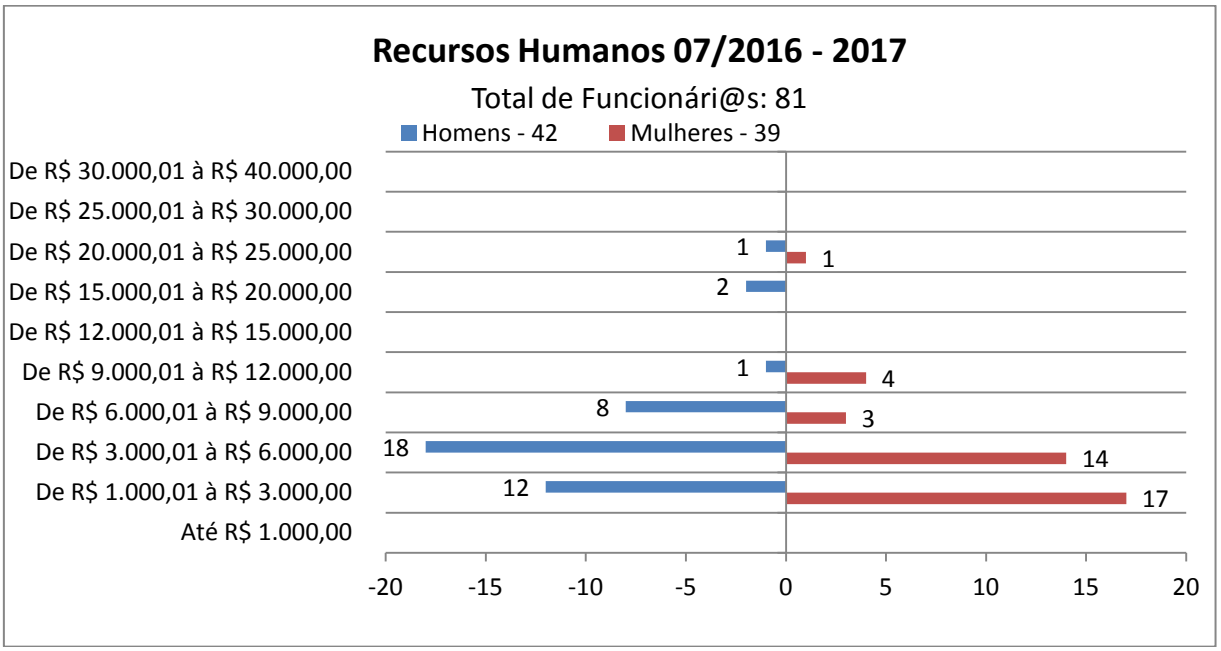
Finalizando esse assunto, embora não se trate de funções remuneradas, é útil destacar que a questão de gênero também é presente e deve ser considerada na composição dos conselhos de administração das entidades. Do total de **259** conselheiros atuando em **2017**, **192** ou **74,13%** são homens e apenas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



O quadro de pessoal do contrato em análise representou, em 2017, **1,9%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **15,3%** do total de recursos humanos da área de **Difusão**. No CG **07/2016**, **52%** são homens e **48**% são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra **35,8%** do pessoal em salários até R$3.000, **39,5**% acima desse montante e abaixo de R$ 6.000 e **5%** acima de R$ 15.000 até R$ 25.000, 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,

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.
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 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 Previdências pública e complementar do Estado, também impactadas pela gravidade da crise.

As quatro negativas acima uma vez mais indicam que seria inexequível 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$ 409.746 referente ao salário bruto de dezembro de 2017, mantendo uma média salarial de **R$ 5.058,59** para a remuneração de seus 81 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.

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 07/2016, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2017 referente à 2016 não foram realizadas solicitações, não havendo pendências quanto à 2016.

Cabe ressaltar a ótima performance da APAA em 2017, com resultados mais expressivos e visíveis, o ponto de vista de sucesso de público e crítica, especialmente nos Teatros Sérgio Cardoso e Francisco Paulo Russo, apesar do contexto de crise, e a melhora na apresentação de seus resultados e documentos comprobatórios, ainda que seja possível evidenciar espaços para aprimoramento. Nesse sentido, frisamos a importância de maior alinhamento entre a Organização Social e a Unidade Gestora, no sentido de que tanto a pactuação como suas comprovações periódicas correspondam ao melhor arranjo e visibilidade de realizações, 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. A UGE salienta que a OS foi uma das OSs de cultura a atender à convocação pública publicada em DOE por meio da Resolução SC nº105 de 15/08/2016, e tendo vencido o certame, assinou contrato de gestão nº 007/2016 em 18/11/2016 para o gerenciamento de equipamentos e programas de difusão e circulação cultural no período 2016-2021.

Considerando a avaliação da UGE e de acordo com os dados analisados neste 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 07/2016 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 e o efetivamente realizado seja cuidadosamente considerada nos resultados de médio e longo prazos e nos próximos planejamentos, analisando-se os riscos da não efetivação dos aportes contratualizados.

Por sua vez, da mesma maneira que é fundamental que a SEC dê continuidade a seus esforços intensivos pela garantia de cumprimento dos repasses pactuados nos contratos de gestão, é decisivo para o sucesso das parcerias que sejam encontradas estratégias de sustentabilidade para além dos repasses, da captação operacional e da captação incentivada já praticadas, no sentido de superar o difícil desafio de sobreviver e realizar cultura em tempos de crise. A existência de contas de reserva e contingência devidamente constituídas e com recursos suficientes para suportar os fins a que se destinam também deve ser perseguida, no sentido de reduzir a insegurança financeira tanto no curto quanto no médio e longo prazos.

Recomendamos que o próximo plano de trabalho leve em consideração essas questões, a perspectiva de continuidade do cenário de retração econômica e a necessidade de garantir a qualidade e diversidade das ações e a devida preservação do patrimônio. Cientes de que tais escolhas poderão implicar diminuição dos públicos atendidos, reforçamos a recomendação de busca 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

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.

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – PA UM 03.2018 REF. A 2017 – APAA CG 07/2016

	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		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
PONTUAÇÃO MÁXIMA:		**10**	**PONTUAÇÃO OBTIDA:**	**9,5**
AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2017 - CG Nº 07/2016:				**SATISFATÓRIA**

Unidade de Monitoramento, SEC SP - maio/2018.