

PA-UM N ° 03/2018

**PARECER ECONÔMICO-FINANCEIRO ANUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2018**

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.....	7
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO	7
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS	8
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
C. VISITAS TÉCNICAS.....	17
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE.....	18
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS.....	19
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO.....	23
IV. PENDÊNCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2018 ref 2017	26
OPINIÃO DA UM	27

APRESENTAÇÃO

Elaborado nos termos do Decreto nº 59.046/2013, o presente Parecer Anual integra o sistema de controle interno da Secretaria de Cultura e Economia Criativa e apoia a elaboração do Relatório Anual Conclusivo da Comissão de Avaliação. O mesmo parecer também é encaminhado 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 de 2016: “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 e/ou UGE;
- e) Planilha do Índice de Transparência nos Sites dos Objetos Contratuais aferida periodicamente.

Inicialmente, convém mencionar a contínua redução de equipe da Unidade de Monitoramento, que com as mudanças na gestão da Pasta, iniciou o ano de 2019 com 50% a menos do pessoal se comparado com 2018, totalizando apenas 04 funcionárias. Isso representa um grande desafio para o andamento e resultado qualificados dos trabalhos realizados pela área.

Apesar desse cenário adverso, a Unidade de Monitoramento manteve seu empenho em realizar um cuidadoso exame da execução contratual do exercício de 2018 no que diz respeito aos aspectos de Eficácia e Efetividade; Conformidade e Transparência e Eficiência/ Economicidade. Todavia, reitera-se a importância da atuação entre as diversas instâncias de controle, especialmente ante a extrema dificuldade enfrentada na realização deste trabalho, também agravada pela restrição de pessoal e de recursos para traslado que permitissem a realização de maior número de visitas técnicas aos objetos culturais dos CGs.

Na avaliação do item I. Eficácia e Efetividade da execução dos planos de trabalho, foram examinados: a) o cumprimento geral do plano de trabalho; b) os principais resultados finalísticos alcançados; c) a execução orçamentária; d) a cobertura territorial atingida no Estado de São Paulo com as ações do contrato de gestão *in loco*. A verificação do item II. Conformidade e Transparência da execução contratual levou em conta: a) o cumprimento de obrigações contratuais e atendimento à legislação vigente; b) transparência auferida nos sites dos objetos contratuais; c) visitas técnicas para verificação de processos de compras e contratação de recursos humanos. No que diz respeito ao item III. Eficiência/ Economicidade no uso dos recursos públicos, o foco foi: a) análise de gastos com RH; b) comparativo de gastos com recursos humanos entre organizações sociais e Estado. Ao final, consta item IV sobre verificação de pendências quanto ao PA UM de 2017; e a opinião da Unidade de Monitoramento quanto à execução contratual em 2018, seguida da objetivação dos critérios que a embasaram.

Os cálculos comparativos entre as realizações de 2017 e 2018 e entre o previsto e o realizado em 2018 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 em seu próximo relatório trimestral. 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.

Contexto

No ano de 2018, a política pública foi fortemente influenciada pela crise econômica e pelo cenário eleitoral. Na Pasta da Cultura Paulista a situação não foi diferente. Já no início do ano, o decreto estadual nº 63.152, de 15/01/2018, aplicou um contingenciamento de cerca de 10% ao orçamento da Secretaria da Cultura, acarretando em novas negociações com as organizações sociais para redefinição dos planos de trabalho a serem executados no exercício. Tarefa árdua, uma vez que após três anos sucessivos de cortes, para muitos dos contratos de gestão, uma nova redução impactaria diretamente nos custos fixos, praticamente inviabilizando a continuidade dos trabalhos. Diante disso, em alguns casos, os aditivos contratuais levaram muitos meses para serem assinados, comprometendo um melhor planejamento e execução das ações, além da alimentação das ações e orçamento previstos e realizados, via SMAC - Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura, o que dificultou a consolidação da informação pelas áreas internas da Pasta, aspecto imprescindível para as tomadas de decisão no momento atual.

Em princípio, o contingenciamento significou a continuidade da espiral de redução real nos repasses e recursos humanos, implicando em dificuldade tanto para realização das ações finalísticas e alcance de público, quanto para manutenção e conservação das edificações públicas sob gestão das parcerias com organizações sociais. Assim, considerando a insuficiência de recursos, o que se observou ao longo do ano foi, sobretudo, um enorme esforço das organizações para cumprimento das ações definidas em seus planos de trabalho. A redução em 16% dos municípios que receberam ações dos contratos de gestão com relação ao ano anterior foi emblemática, causada, sobretudo, pela diminuição de ações dos programas de Bibliotecas. Foram diversas as metas que, não podendo ser realizadas por falta de recursos, foram alocadas como condicionadas à captação adicional por parte das OSs.

No entanto, a partir do terceiro trimestre, os recursos foram sendo descontingenciados. Tendo em conta o contexto, até mesmo novas ações, que não estavam previstas quando o ano começou e que não haviam sido executadas em anos anteriores, foram pactuadas, ampliando, em grande parte, as realizações da Pasta via contrato de gestão. É útil observar, portanto, que o aumento de recursos, mesmo que momentâneo, num modelo de gestão já estabelecido como é o modelo OS no Estado de São Paulo, tende só a beneficiar a sociedade. Uma vez que estão consolidadas as estruturas, as equipes e a expertise, é possível realizar com as parcerias um maior número de ações e, conseqüentemente, ampliar o acesso do público à arte e à cultura, aspectos fundamentais para ampliação do bem-estar social e das perspectivas econômicas, tendo-se em conta que a economia criativa também é parte importante das pactuações desta Secretaria com as organizações sociais.

Mesmo com a liberação dos recursos no fim do ano, dada a incerteza do descontingenciamento ao longo do exercício, ações de conservação, de obras e restauros, imprescindíveis para perpetuação do patrimônio público e para a segurança do público no médio e longo prazos, foram postergadas, fatos temerários e para o qual os pareceres da UM dos últimos anos já vem chamando a atenção. É fundamental atentar para os riscos e considerar que precarização dos recursos para o setor cultural usualmente tem impacto primeiro nessa seara, podendo redundar em tragédias, tais como os últimos incêndios, ocorridos no Museu Nacional, no Rio de Janeiro, e na catedral de Notre-Dame, em Paris.

A falta de recursos também dificulta a realização de pesquisas (de opinião, de público, de qualidade, de salário, de impacto, etc.), o que permitiria a Pasta um planejamento mais assertivo, uma avaliação mais consistente e um discurso mais robusto com relação a sua importância para a sociedade.

Convém mencionar também que o PA UM 2018 referente a 2017 trouxe em sua introdução ampla discussão sobre os problemas trazidos pelo decreto estadual 62.528/2017, peça legal que vigorou durante todo o ano de 2018, mas que foi revogada e substituída no final do exercício pelo decreto estadual 64.056/2018. O novo decreto estipulou que as remunerações nas OS's tenham por padrão a prática de mercado, devendo a organização apresentar pesquisas salariais que comprovem tal adequação, retomando critério anterior já exposto no decreto estadual 50.611/2016.

Nesse sentido, é fundamental frisar que a Secretaria vem recomendando a realização dessas pesquisas, mesmo em cenários adversos. Inclusive foi escopo do PA UM 2017 referente a 2016 a avaliação individual das principais remunerações das OSs. A UM também realizou naquele ano visita técnica para verificação amostral dos processos de compras e contratações de RH, tendo sido parte desse trabalho a verificação dos manuais de contratação de pessoal das entidades parcerias, tendo elaborado e disponibilizado no portal da transparência da cultura um documento referencial com as melhores práticas para a elaboração dos respectivos manuais.

Em 2018, a visita técnica realizada pela UM a cada uma das organizações sociais que mantém contrato de gestão com a Pasta focou novamente, além dos processos de compras e contratação de serviços, a transparência dos processos de contratação de pessoal. Dessa forma, a Secretaria tem feito, ao longo dos anos, o acompanhamento dessa questão sensível ao modelo OS, como apontado no relatório final da ADI 1923.

Ainda sobre o novo decreto, explicita-se em seu artigo 3º a obrigatoriedade de disponibilização nos sites das OSs da remuneração bruta e individual dos recursos humanos mantidos com recursos do contrato de gestão dentre outros documentos, exigindo das entidades a transparência desejada pela sociedade com relação ao uso do recurso público. Essa avaliação da transparência também é um ponto de monitoramento da UM, que realiza há 5 anos, avaliação dos sites das OSs gerando um índice de transparência. Esse acompanhamento tem gerado contínua melhora na divulgação das informações nos sites vinculados à parceria, conforme se pode ver no caderno UM LabCult nº 5 – Índice de transparência dos sites, disponível no portal Transparência Cultura, já citado anteriormente.

O novo decreto não relaciona mais a remuneração dos empregados à captação de recursos, aspecto do decreto anterior, no mínimo, controverso, considerando que tal prática caracterizaria bonificação ou participação no resultado, não condizente com a natureza das organizações parceiras. Em contrapartida, o decreto 64.056/2018 enfatiza a necessidade de que ao longo da contratualização os recursos operacionais sejam crescentes, evidenciando a importância que as fontes de receita da parceria sejam ampliadas, para além dos repasses do Estado.

Por fim, entre outros aspectos, o novo decreto amplia a segurança jurídica da parceria ao explicitar que ainda que haja a composição de reservas, não havendo recursos suficientes, cabe ao Estado viabilizar recursos necessários para quitação de dívidas líquidas e certas de natureza trabalhista, previdenciária, cível ou tributária, provenientes de fatos gerados durante a vigência contratual, cuja responsabilidade seja imputada a contratada, desde que não caracterizem hipóteses de culpa grave ou dolo, reconhecidos judicialmente.

A vigência do decreto 64.056/2018 teve início com sua publicação em 28 de dezembro de 2018. Tendo se dado ao término do exercício, as prestações de contas de 2018, ainda que entregues pelas OSs em 2019, estão sob o condão do decreto anterior. No entanto, considerando sua revogação, a avaliação da UM embora não se omita em apontar os casos de descumprimento quando constatados, tem a perspectiva de que a dissonância com a referida peça, ao menos que explicitamente afirmado, não caracteriza dano aos resultados da contratualização, não desabonando, portanto, o mérito de realização da organização social no cumprimento do contrato de gestão.

Com relação ao SMAC

Conforme já apontado em nosso parecer de 2017, a Unidade de Monitoramento - UM veio atravessando inúmeras dificuldades desde o início da severa crise econômica de 2015. A situação agravou-se em 2018-2019, de modo que restou prejudicada a finalização da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC, plataforma de informações e gerenciamento dos contratos de gestão desenvolvida sob supervisão da UM e da CTIC – Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação, e que passaria, a partir de 2018, a ser o canal central de coleta e tratamento de todas as informações e de análise dos relatórios dos contratos de gestão com as OSs de cultura parceiras.

Nesse sentido, é importante explicar que o modelo de gestão em parceria com organizações sociais, amparado na Lei Estadual nº 846/1998 e regulamentado pelos decretos nº 53.493/1998, nº 60.681/2014 e nº 64.056/2018, depende de procedimentos claros e transparentes de aferição da execução das ações pactuadas nos planos de trabalho e seus resultados, envolvendo nesse processo diferentes entes governamentais e não governamentais. Desse modo, o SMAC foi estruturado e desenvolvido não apenas para que as organizações sociais prestassem contas, como também para que os diferentes atores envolvidos nesse fluxo, unidades gestoras, comissão de avaliação e demais órgãos de controle, pudessem ter acesso fácil, objetivo e centralizado de informação, para dar suas contribuições e atender à legislação vigente. Além disso, caberia ao SMAC gerar informação analítica que permitisse mais assertividade nas tomadas de decisão da Secretaria. Em outras palavras, o SMAC foi pensado com uma dupla função: (1) a simplificação dos fluxos de registro de informações, reduzindo o retrabalho e o trânsito de papel; (2) a sistematização das informações, possibilitando o acesso a dados parametrizados e indicadores confiáveis sobre a execução das ações culturais da Pasta.

No entanto, a construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura - SMAC é a narrativa de um processo complexo, sem exemplos e histórico do setor para observar sem precedentes, sem referenciais comparativos, sem indicadores universalmente validados e que, desde o início, foi concebida como um processo necessariamente participativo para que pudesse ser efetivado. É importante registrar que a demora, inerente aos trâmites burocráticos, e os efeitos da crise financeira, que caracterizou o período de desenvolvimento e implantação do Sistema, foram também fatores dificultadores. Ainda assim, essa experiência inédita favoreceu uma série de aprendizados e melhorias de processos, tanto para a Pasta quanto para as OSs parceiras.

A previsão inicial era de que o SMAC estivesse em pleno funcionamento ao final de 2018, já com todas as funcionalidades operando, testadas e corrigidas ou ajustadas naquilo que coubesse. No entanto, o término do contrato de desenvolvimento do Sistema em 18/05/2018, sem a consequente contratação de manutenção e suporte que estavam previstos, gerou substancial atraso na continuidade das ações. A partir de novembro de 2018, com a contratação de uma empresa pública para retomar esses serviços, se buscou que ao menos o processo de inserção de dados de prestação de contas do exercício pudesse ser completado no SMAC. No início de 2019, no entanto, com as mudanças de diretrizes da Pasta, dada a mudança de governo, e o agravamento da crise, com um novo corte para a Cultura, dessa vez da ordem de 23%, o contrato de suporte foi rescindido.

O ano de 2018 foi bastante atípico em termos de entrega das prestações de contas. Houve alterações no calendário de entregas trimestrais, decorrentes de ajustes necessários no próprio Sistema, de modo que não só os prazos foram postergados, como dadas algumas questões de alimentação das prestações no SMAC, houve diferentes prazos de recebimento de relatório das organizações sociais para as UGE num mesmo trimestre.

Além disso, o formato dos relatórios caracterizou-se por certo hibridismo, uma vez que parte das organizações sociais conseguiu realizar suas entregas integralmente via SMAC, enquanto outras não. Caso o preenchimento tivesse sido completado no exercício, o SMAC representaria um ganho no que concerne ao detalhamento da informação, uma vez que o SMAC imprimiu uma mudança

paradigmática quanto à parametrização das informações vinculadas à contratualização por resultado na Cultura paulista. Os dados de realização alimentados no Sistema detêm muito maior granularidade do que os entregues anteriormente. No entanto, nem todas as prestações de contas foram integralmente preenchidas no SMAC, de modo que a formulação de indicadores a partir da consolidação da informação de todos os contratos de gestão no Sistema não pôde ser plenamente concluída.

A expectativa para 2019 é que seja feito o aprimoramento da ferramenta, de modo que as inserções das prestações de contas possam ser perfeitamente realizadas, possibilitando a facilitação do monitoramento e avaliação das informações por parte das áreas técnicas, além do suporte às decisões de gestão da Pasta, sobretudo considerando o atual momento de crise.

Por fim, é fundamental dizer que, apesar do contexto desfavorável, a análise da prestação de contas do contrato de gestão a que se refere o presente PA UM pode ser satisfatoriamente realizada, em grande parte pelo esforço conjunto entre OS, UGE e UM, para geração de informação em formato coerente e que possibilitasse a análise em questão.

Unidade de Monitoramento,

Secretaria de Cultura e Economia Criativa do Estado de São Paulo, junho/2019

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 integralmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo (p.7, parecer técnico), mas fez alterações em alguns dos resultados finalísticos de 2018, as quais acatamos neste PA UM. A UGE considerou ainda que “o plano de trabalho atingiu satisfatoriamente os objetivos previstos” (p.38, parecer técnico).

A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO

Para efeito comparativo, os principais resultados gerais previstos e realizados de 2018 foram colocados ao lado dos resultados de 2017 no quadro abaixo.

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2017*	2018**
Nº de ações com metas previstas	39	32
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	36	32
% de cumprimento integral do plano de trabalho	92%	100%
Nº de metas condicionadas a <u>adição</u> ou <u>otimização</u> de recursos	3	3
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	3	-
% de cumprimento integral de ações condicionadas	100%	-
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	3	-
Avaliação de Satisfação	N/A	N/A

* Fonte: PA UM 03/2018 ref 2017 - APAA (p.9)

**Fonte: Quadro Resumo In: Relatório de Prestação de Contas APAA 2018

I.A COMENTÁRIOS: Verifica-se pequena redução no número de ações pactuadas com relação a 2017, mas melhor desempenho quanto ao cumprimento do plano de trabalho. Não se faz menção no quadro acima à realização de metas condicionadas.

No entanto, a UGE traz em seu parecer técnico (p.27) o seguinte comentário da OS quanto às ações condicionadas: *Em 2018, com os recursos obtidos por captação complementar, foi possível realizar 35 novas ações culturais, com público de 6.024 pessoas, para os seguintes programas: Festival de Artes para Crianças, em Araras, Artes nos Teatros (para crianças), no Teatro Sérgio Cardoso, Festival Callas e o incremento da programação do Circuito Cultural Paulista, que atingiu 20 municípios diferentes, conforme o Anexo I do Relatório de Atividades da Associação.*

A OS também não informou no quadro a realização de pesquisas de avaliação. Em anexo complementar à prestação de contas, após ser indagada pela UGE, a OS apresenta 4 pesquisas de satisfação de público, com percentuais entre 87,3% e 99,3%.

Convém mencionar que ao longo do exercício vigoraram CINCO termos aditivos ao contrato de gestão (4º TA: 12/12/2017; 5º TA: 05/04/2018; 6º TA: 08/08/2018; 7º TA: 31/10/2018; 8º TA: 26/12/2018), alterando valores e/ou ações do plano de trabalho, o que pode dificultar tanto a execução das ações quanto o monitoramento e avaliação das mesmas. É fundamental ter em conta a complexidade de realização de ações como a Virada Cultural, que ao longo do ano passou de meta ordinária à condicionada e depois voltou ao plano de trabalho ordinário, tendo alterações de recursos e datas para sua execução.

Embora saibamos que contingenciamento e descontingenciamento sejam decisões que estão além da SEC e da parceria, para os próximos exercícios, recomendamos à UGE e OS um planejamento

anterior mais atento a fim de evitar um tão grande número de aditivos para um mesmo exercício. Importante também mencionar que a APAA apresentou sua prestação de contas com complementação em 3 datas diferentes, retificando documentos. Recomendamos mais atenção na entrega, a fim de evitar retrabalho.

B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS

Os principais resultados finalísticos atingidos em 2018 foram comparados com 2017 e 2016 no quadro a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS Ação/público/etc.	2016*	2017	2018		
	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO	REAL/PREV
Virada Cultural Paulista**					
Número de Eventos	579	552	152	167	110%
Público total	937.000	826.000	684.000	650.000	95%
Número de Municípios participantes	22	22	19	18	95%
Semana Guiomar Novaes**					
Número de eventos	22	21	14	27	193%
Público total	10.051	7.515	4.500	7.680	171%
Festival Paulista de Circo**					
Número de apresentações	92	69	48	72	150%
Público total	63.800	40.570	31.400	65.306	208%
Festival de Arte para Crianças**					
Número de apresentações	27	-	-	-	-
Público total	3.230	-	-	-	-
Circuito Cultural Paulista**					
Número de apresentações	868	769	380	696	183%
Público total	357.203	195.576	95.000	134.194	141%
Teatro Sérgio Cardoso					
Nº Apresentações Sala Sérgio Cardoso	163	164	192	255	133%
Público total da Sala Sérgio Cardoso	84.518	88.222	73.100	122.529	168%
Nº Apresentações na Sala Paschoal Carlos Magno	179	245	197	250	127%
Público total da Sala Paschoal Carlos Magno	12.968	18.634	14.020	16.031	114%
Nº Apresentações em Espaços Alternativos***	2	145	248	324	131%
Público total em Espaços Alternativos***	220	18.059	8.500	17.392	205%
Teatro de Araras					
Número de apresentações	72	97	96	139	145%
Público total	18.025	27.066	21.600	35.748	166%
Apoio a Projetos Voltados para a Cultura LGBT					
Número de Atividades Culturais	18	21	17	18	106%
Público	69.500	75.876	47.600	113.042	237%
Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual					
Número de Exposições	3	14	3	3	100%
Público	34.501	45.834	21.600	25.002	116%
Mapa Cultural Paulista****					
Público total	29.128	-	-	-	-
Revelando São Paulo****					
Nº de apresentações	-	351	80	306	382%
Nº de Municípios participantes	288	-	-	-	-
Público do Revelando São Paulo	602.000	120.000	100.000	275.000	275%
TOTAL					
Total de Ações de Difusão	2.016	2.097	2.345	3.727	159%
Público total	1.601.271	1.343.352	2.538.020	6.508.532	256%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura e Relatório Anual 2018

* 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 sobre o Festival de Arte para Criança passou a ser apresentado no bojo do eixo 4 – Festivais artísticos e apoio a eventos culturais. Foram realizadas 3 ações, com público de 737 pessoas, apensar de não haver meta específica.

*** Metas presentes apenas no CG 07-2016.

**** Ações/metas anteriormente integrantes do CG 10/2011 com a OS Abaçai 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, 5% abaixo do previsto.

O público total superou muito o previsto em decorrência da realização de novas ações, por exemplo, a Associação explica que o grande resultado de público dos festivais se deu do volumoso público circulante do festival Forró da Garoa, nas estações do Metrô. O projeto é inédito na Pasta e, assim sendo, não possui base precisa de cálculo de público. Por ser inédito, “contou com uma previsão conservadora” e acabou por superar também o número de atividades do programa. (parecer UGE, p.22)

Infere-se do quadro que houve mesmo algumas mudanças no plano de trabalho do contrato de gestão 06/2011 para o atual, com o fim ou integração de alguns programas e festivais a outros, 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, no 8º termo aditivo, ficou dividido em 5 eixos:

- 1) Equipamentos Culturais: 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;
- 3) Festivais artísticos e apoio a eventos culturais – contemplando a Semana Guiomar Novaes, o Festival Paulista de Circo, o Revelando São Paulo, 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;
- 4) Fortalecimento das identidades e diversidades culturais – contemplando os projetos voltados à cultura LGBT, à cultura negra, a outras etnias e às artes urbanas, e o Prêmio do Governador do Estado;
- 5) Pesquisa para preservação e difusão do patrimônio material e imaterial – contemplando as pesquisas e as metas de financiamento e fomento.

O contrato inicialmente contemplava mais um eixo, o de “Ações para o desenvolvimento cultural – contemplando o encontro de dirigentes municipais e ações de atendimento a municípios”, que não aparece no 8º termo aditivo. Essas ações foram alocadas no eixo 4.

Segue comentários da UDBL, área técnica, quanto às realizações das principais ações contratualizadas:

Virada Cultural: Comentários UGE (p.14): *A edição de 2018 do programa foi redesenhada e realizada, excepcionalmente, no mês de novembro, após o calendário eleitoral. No 6º aditamento (8/8), sua realização foi condicionada à captação de recursos, uma vez que houve contingenciamento no orçamento da Pasta, e, de acordo com sua demanda, optou-se por redistribuir o orçamento da Virada Cultural Paulista para outros programas, com o objetivo de atender às várias solicitações dos municípios, com interesse em obter apoio da Secretaria para realizar eventos ou em sediar programas governamentais. Com a celebração do 7º aditamento, em 31/10/2018, o orçamento do programa foi descontingenciado, sendo inserido no plano de trabalho o novo projeto, denominado Palco Experimente SPI, que teve como proposta a realização de apresentações em 15 (quinze) novas cidades em uma estrutura diferenciada e reduzida. Assim, além das 19 cidades já pactuadas no plano, outras 15 cidades receberiam o programa, porém em proporções menores. Na conclusão de*

seu parecer técnico a UGE informa ainda que: *Importante pontuar que, em 2018, a Pasta optou por redesenhar o programa Virada Cultural Paulista, inserindo um projeto piloto (palco Experimente SP!), com o objetivo de atender mais municípios, ainda que fossem feitas atividades em menores proporções. Entretanto, tal modelo não foi eficaz e gerou transtornos em sua execução.*

CCP: Comentário da UGE (p.16): *Como informado anteriormente, o 5º aditamento, celebrado em 05/04/2018, reduziu o orçamento do programa, bem como suas metas, em razão do contingenciamento de recursos sofrido pela Pasta, tendo reduzido as metas do primeiro semestre. Por força do 6º aditamento ao contrato de gestão, formalizado em 08/08/2018, as metas deste programa sofreram alterações novamente, mas, dessa vez, houve aumento no número de municípios participantes e no total de público, no segundo semestre, devido ao aporte de recursos que o programa recebeu, visando ampliar o número de apresentações, em atendimento às demandas da Pasta. A Associação ressalta que a quantidade de municípios é estabelecida em um número mínimo e as demandas são advindas do Gabinete da Pasta, não sendo ela responsável pela inclusão ou exclusão de municípios. Informou que muitos foram desligados em razão da incapacidade de atendimento às contrapartidas do programa.*

MCP: Comentários UGE (p.17): *Em seu relatório, a entidade informa que o edital foi lançado no final de 2018, conforme meta pactuada, porém, nas últimas semanas de dezembro, seu prazo foi prorrogado e encerrado em 28/02/2019, não tendo a compilação final do número de inscrições.*

Semana Guiomar Novaes: Comentários UGE (p.18): *A OS destaca que o programa “Festivais Artísticos e apoio a eventos culturais” abarcou o programa em questão, juntamente com o “Festival Paulista de Circo” e o “Revelando São Paulo”, com o intuito “de garantir maior economicidade e eficiência na execução dos referidos programas, passando a permitir um planejamento conjunto, eventuais combinações e remanejamento de recursos entre os projetos, de modo a potencializar os seus resultados a custos menores.*

Revelando SP: Comentários UGE (p.20): *O Festival tinha previsão para ocorrer no 4º trimestre, mas, por decisão da Pasta, foi antecipado para o 3º trimestre. o programa em questão, apesar de possuir metas próprias, onerou o grupo de despesas do eixo Festivais Artísticos e apoio a eventos culturais, com o objetivo de economizar despesas e remanejar recursos, para a obtenção de melhores resultados.*

Festivais Artísticos E Apoio A Eventos Culturais: Comentário da UGE (p. 22) *Segundo a Associação, o grande resultado de público dos festivais se deu do volumoso público circulante do festival Forró da Garoa, nas estações do Metrô. O projeto é inédito na Pasta e, assim sendo, não possui base precisa de cálculo de público. Por ser inédito, “contou com uma previsão conservadora” e acabou por superar também o número de atividades do programa. No que tange à meta nº 25 (realização ou apoio a atividades culturais), a OS justifica seus resultados informando atender as demandas da Pasta. Nesse sentido, tivemos o projeto Futuro na Cultura, cuja curadoria foi contratada segundo diretrizes da Secretaria da Cultura, o CinePitching e o “Rio Santos Bossa Fest”. No último trimestre, as atividades realizadas nos Festivais de Batatais e Botucatu, em apoio ao MicBR e o Festival de Literatura de Monteiro Lobato também apresentaram resultados inicialmente não previstos, dada a estratégia de programação e parceria com o município.*

Atendimento a municípios: Comentário da UGE (p. 23) *Com a formalização do 6º aditamento ao contrato de gestão celebrado com a entidade, o programa teve aporte de recursos no valor de R\$ 800.000,00 e, conseqüentemente, ampliação das metas do segundo semestre, tendo sido distribuídas 192 apresentações em cada um dos últimos trimestres, além do acréscimo de público de 96 mil pessoas. Quanto à superação das metas, a OS justifica que foi possível devido à “utilização eficaz dos recursos”, que possibilitou a “redução da escala financeira de cada atendimento” e do “perfil e apelo popular das atrações contratadas”. A OS entende que seu primeiro ano como executora do programa foi bastante satisfatório, considerando os resultados alcançados progressivamente. Destaca que existe uma alta e diversificada demanda por ações de desenvolvimento e difusão cultural por parte dos municípios do estado – o que contribuiu bastante*

para a superação das metas. Ressalta-se que os municípios a serem atendidos são decididos pelo Gabinete da Pasta.

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

	2017	2018		2018/ 2017	2018
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	26.700.642	35.588.810	35.588.810	133%	100%
Transferência da Abaçai	1.200.000	-	-	-	-
Saldo Remanescente do Ano Anterior	2.084.113	-	-	-	-
Constituição/Reversão Recursos de Reserva	-1.597.154	-	-	-	-
Constituição/Reversão Recursos de Contingência	-486.486	-	-	-	-
Saldo Remanescente do Fundo de Contingência do CG 06/2011	513.933	-	-	-	-
Recursos Líquidos para o CG	28.415.049	35.588.810	35.588.810	125%	100%
Repasso Apropriado	27.455.813	35.810.810	34.996.622	127%	98%
Captação Total (apropriada)	1.848.861	500.000	1.261.019	68%	252%
Captação Operacional	1.263.883	500.000	1.261.019	100%	252%
Captação Incentivada	-	-	-	-	-
Saldo Remanescente da Captação de Recursos Operacionais do CG 006/2011	584.978	-	-	-	-
Receitas Financeiras	321.660	400.000	265.807	83%	66%
Total das receitas	29.626.334	36.710.810	36.523.449	123%	99%
Total de despesas	29.626.334	36.710.810	36.523.449	-123%	-99%
Receitas/Despesas	1,00	1,00	1,00	-100%	-100%

Fonte: Relatório Anual da OS 2018, Planilhas Orçamentárias Anuais 2017 e 2018 e PA UM 2017

I.C.i COMENTÁRIOS: Sobre o presente exercício, verifica-se repasse integral de recursos, captação bastante exitosa e equivalência entre receitas e despesas.

No entanto, houve variação entre previsto e realizado bastante significativa para praticamente todos os grupos de despesas. A OS trouxe junto ao plano orçamentário notas explicativas para parte das variações, mas em vários casos, com pouca precisão e justificativas.

O plano orçamentário e o relatório de captação não fazem menção à captação incentivada. No entanto a nota explicativa nº 8 das demonstrações financeiras auditadas traz R\$ 1.850.061 de recursos do Pronac. Segundo a nota: *Em 27 de novembro de 2017 foi autorizada (com publicação no Diário Oficial da União - DOU em 28 de novembro de 2017) a captação no Pronac no 17.7647 - Plano Anual 2018 da Associação Paulista dos Amigos da Arte - APAA, no valor de R\$ 10.028.687, tendo como síntese do projeto a difusão cultural em diversas regiões do Estado de São Paulo por meio dos programas Virada Cultural Paulista, Circuito Cultural Paulista, Cultura Livre SP, Festival Paulista de Circo, Festival de Arte Para Crianças, Encontros Literários, Artes nos Teatros, Festival de Violas, Festival Literário de Votuporanga, Festival Callas e Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual - "Museu da Diversidade Sexual", ampliando a descentralização e democratização do acesso a cultura ao promover a circulação de atividades gratuitas de teatro, dança, circo, literatura, música, cultura popular e artes visuais. Este Pronac recebeu, em 28 de dezembro de 2017 o montante de R\$ 172.746 e no decorrer do exercício de 2018, o aporte no*

montante de R\$ 2.288.746. A este valor se somou a transferência do saldo de 2017, no valor de R\$ 9.435 (saldo em conta de 2017 de R\$ 9.411 acrescido dos rendimentos financeiros de 2018), ocorrida em 04 de abril de 2018. A APAA aguardou o atingimento de 1/12 do valor aprovado do projeto (R\$ 835.724) para poder iniciar a sua execução, o que ocorreu em 31 de agosto de 2018, tendo sido transferido o recurso para a conta de movimentação em 25 de setembro de 2018. A execução do projeto em 2018 totalizou R\$ 460.620. O valor captado e não executado de R\$ 1.850.061, acrescido de rendimentos financeiros, será transferido para o Plano Anual 2019 da APAA - Pronac 183963, com captação de recursos aprovada em 11 de outubro de 2018.

As contas de reserva e contingência nas demonstrações financeiras auditadas trouxeram os seguintes valores para 2018: R\$ 1.710.179 e R\$ 413.045 respectivamente. Houve ainda um montante de recursos alocados como receitas a realizar vinculadas ao contrato de gestão num total de R\$ 750.218.

As grandes variações no plano orçamentário entregue evidenciam a dificuldade de planejamento para as ações em 2018, devendo OS e UGE atentar para isso no próximo exercício.

I.C.i SOLICITAÇÃO: Não foi possível conciliar os valores apresentados com o balancete anual, sendo solicitado que, para o próximo exercício, as notas explicativas do plano orçamentário tragam o “de-para” para que esse batimento possa ser realizado, uma vez que o plano, em seu grupo II, deve refletir o contábil. Além disso, as notas precisam justificar todas as variações acima de 20% com relação ao previsto, tanto a menor quanto a maior, conforme já determinado pela SEC.

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.

	2017	2018		2018/2017	2018
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com Prestadores de Serviço – área meio	1.030.033	950.000	1.340.852	130%	141%
Custos Administrativos	1.332.400	1.437.000	1.403.129	105%	98%
Despesas do Programa de Edificações	627.989	1.217.900	794.102	126%	65%
% Edificações/Repasse	2%	3%	2%		
Despesas dos Programas de Trabalho da Área Fim	16.826.358	23.283.910	23.289.368	138%	100%
• Teatro Sergio Cardoso	1.876.775	2.252.910	3.803.145	203%	169%
• Teatro Maestro Francisco Paulo Russo	38.985	200.000	369.220	947%	185%
• Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade Sexual	583.818	600.000	559.969	96%	93%
• Virada Cultural Paulista	4.230.892	4.360.000	3.856.057	91%	88%
• Circuito Cultural Paulista	5.394.714	5.150.000	5.166.654	96%	100%
• Apoio a Projetos Voltados para a Cultura LGBT	96.986	150.000	151.737	156%	101%
• Semana Guiomar Novaes	109.219	-	-	-	-
• Festival Paulista de Circo	820.098	-	-	-	-
• Festivais Artísticos e Apoio a Eventos Culturais	814.600	8.167.400	7.582.127	931%	93%
• Mapa Cultural Paulista	-	500.000	976	-	-
• Apoio a projetos voltados para a cultura negra, outras etnias e artes urbanas	579.900	308.600	417.930	72%	135%
• Festival da cultura tradicional paulista (Revelando São Paulo)	971.369	-	-	-	-

• Encontro de dirigentes municipais de cultura de São Paulo	102.259	-	-	-	-
• Atendimento aos municípios	1.140.460	1.340.000	1.182.761	104%	88%
• Pesquisa para preservação e difusão do patrimônio material e imaterial	66.282	150.000	93.302	141%	62%
• Pesquisa de perfil de público e de qualidade de serviço prestado		5.000	3.000	-	60%
• Prêmio Governado do Estado de SP		100.000	102.490	-	102%

Fonte: Relatório Anual da OS 2018 e PA UM 2017

I.C.ii COMENTÁRIOS:

Os gastos a maior com prestadores de serviço se deveram a mais despesas com pessoa jurídica, com informática e com administrativo/Rh. As justificativas dadas foram de que ocorreu “gasto excedente”, “gasto não previsto” e “gasto com contratação de consultoria para diagnóstico e prospecção de parcerias municipais para desenvolvimento institucional e para organização de mailing”. Este último levou a despesas 87% superiores ao previsto para sub rubrica em questão. A ata do Conselho de Administração que aprovou as prestações de contas de 2018, em fevereiro de 2019, aprovou o fim dos serviços técnicos de assessoria, tendo em conta seus valores e riscos trabalhistas envolvidos.

Com relação às despesas dos programas de trabalho de área fim, as justificativas foram que os gastos a maior foram cobertos por captação ou compensados por economia em outras rubricas, ou ainda de que houve “realinhamento de programação”, dentre outras. A maior parte dos custos de logística foi extrapolada.

O quadro resumo não fez menção à realização de pesquisa de perfil ou satisfação, no entanto, verifica-se despesa dessa natureza no plano orçamentário entregue. Em anexo complementar à prestação de contas, após ser indagada pela UGE, a OS apresenta 4 pesquisas de satisfação de público, com percentuais entre 87,3% e 99,3%.

Outro aspecto que chama a atenção foi a juntada das despesas do Revelando São Paulo, Festival Paulista de Circo, e Semana Guiomar Novaes, à rubrica Festivais Artísticos e Apoio a Eventos Culturais. A OS explica que isso foi feito com o intuito “de garantir maior economicidade e eficiência na execução dos referidos programas, passando a permitir um planejamento conjunto, eventuais combinações e remanejamento de recursos entre os projetos, de modo a potencializar os seus resultados a custos menores”. O plano orçamentário trouxe as rubricas para os programas abarcados zerada tanto no previsto quanto no realizado. Houve, portanto, perda de detalhamento quanto à informação prestada no plano orçamentário entregue.

Por fim, observamos novamente que as grandes variações no plano orçamentário entregue evidenciam a dificuldade de planejamento para as ações em 2018, devendo OS e UGE atentar para isso no próximo exercício.

Sobre o programa de edificações, não houve nenhuma justificativa para a realização de despesas 35% inferiores ao previsto. Não localizamos definição de mínimo do repasse a ser alocado nesse programa. Cabe mencionar que a ata do Conselho Administrativo (fev/2019) que aprovou a prestação de contas de 2018, enfatizou a importância da reforma da fachada do Teatro Sérgio Cardoso, definindo-a como uma prioridade. No entanto, em 04/2019, parte do revestimento da fachada se desprendeu e caiu. Diante do risco, o teatro foi interditado pela Defesa Civil, levando a execução de reparos emergenciais.

I.C.ii SOLICITAÇÃO: Ainda que as ações do plano de trabalho sejam o foco e o fundamento da parceria, cabe a UGE e a OS atentarem para a importância desse programa e da realização de despesas dessa natureza. Solicitamos que a próxima prestação de contas detalhe o que está sendo feito com relação a esse assunto.

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 todos os anos até aqui. A partir dessa fonte, considerando que as informações 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 analisar os dados de municípios atingidos por ações dos contratos de gestão em 2018, e compará-los aos dados coletados em 2017.

Convém mencionar que até o ano passado o item de cobertura territorial apresentado nesse PA UM se deu na forma de mapas do Estado. Esse ano, porém, com a redução do RH da UM, a análise não deixou de ser realizada, mas os dados são trazidos de forma mais simples, num conjunto de tabelas.

Assim, as tabelas 1, 2 e 3 evidenciam: o total de municípios atingidos diretamente, somando as ações de todos os contratos de gestão; o número de municípios por total de CGs e os municípios mais atendidos pelos CGs. As tabelas 4 e 5 permitem verificar as ações culturais relativas à área de difusão cultural, bibliotecas e leituras e os municípios mais atendidos pelos CGs dessa UGE. A tabela 6 traz o total de municípios beneficiados por ações ligadas a esse contrato de gestão, analisado no parecer em tela.

Dessa forma, é possível visualizar a contribuição obtida em 2018 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.

Tabela 1 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com OSs em 2017 e 2018		
Organizações Sociais (OSs) e Contratos de Gestão (CGs)	2017	2018
Total de CGs	27	24
Nº municípios com ações	628	529
% Estado atendido por CG	97%	82%
2017-2018		
Variação nº municípios		-99
Variação %		-16%

Tabela 2 – Municípios e os CGs	2017	2018	Variação % (2018/2017)	% Estado em 2018
Nº de municípios sem ações via CGs	17	116	582%	18%
Nº de municípios com ações referentes à 1 CG	137	161	18%	25%
Nº de municípios com ações via 2 a 5 CGs	461	342	-26%	53%
Nº de municípios com ações via 6 a 9 CGs	27	25	-7%	4%
Nº de municípios com ações via 10 ou mais CGs	3	1	-67%	0%

Em 2018, o conjunto de contratos de gestão entre a Secretaria de Cultura e Economia Criativa (SCEC) e as OSs atingiu um total de 529 municípios no Estado, o que equivale a 82% de municípios do território paulista contemplados com ações das OSs. Isso representa um decréscimo de 16% dos municípios atendidos em relação a 2017. Sobre os municípios que não receberam nenhuma ação via CG, em 2018 totalizaram 116 municípios, o que representa uma variação de 582%, em relação a 2017.

Tabela 3 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS ≥ 07 CG's em 2018	Nº de CG
São Paulo	24
Botucatu	9
São José dos Campos	9
Taubaté	9
Santo André	8
Santos	8
Campos do Jordão	7
Ilhabela	7
Jundiaí	7
Marília	7
Sorocaba	7

Os municípios de São Paulo, Botucatu, São José dos Campos e Taubaté foram os municípios que se destacaram como aqueles que mais receberam ações por meio de contratos de gestão no ano de 2018. Ultrapassaram as cidades de Santos e Campos do Jordão, que no ano passado figuravam entre os municípios mais atendidos pelos CGs. Por fim, deve-se ressaltar que em 2018 a cidade de São Paulo recebeu ações de todos os contratos de gestão.

Tabela 4 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com OSs em 2017 e 2018 - UDBL		
Organizações Sociais (OSs) e Contratos de Gestão (CGs)	2017	2018
Total de CGs	5	4
Nº municípios com ações	616	394
% Estado atendido por CG	96%	61%
2017-2018		
Variação nº municípios	-222	
Variação %	-36%	

Tabela 5 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS ≥ 03 CG's UDBL em 2018	Nº DE CG
São Paulo	4
Guarulhos	3
Lorena	3
Santo André	3
Santos	3
São José dos Campos	3
Sorocaba	3
Suzano	3
Taubaté	3

Em 2018, os contratos de gestão ligados à UDBL realizaram ações em 394 municípios, atingindo 61% dos 645 municípios do estado de São Paulo. Em relação ao alcance territorial de 2018, houve um decréscimo significativo de 36% em relação ao ano de 2017. O município de São Paulo foi o único contemplado com os 04 CGs. Os outros 9 municípios mais atendidos (Guarulhos, Lorena, Santo André, Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Suzano e Taubaté) foram contemplados com ações de 3 contratos de gestão ligados a essa UGE.

Tabela 6 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com APAA em 2017 e 2018 - UDBL

Organizações Sociais (OSs)	2017	2018
CG 07/2016 - APAA - TSC TA FEST AFEST ATM MCSP RVSP	319	265
% Estado	49%	41%
2017 - 2018		
Variação nº municípios	-54	
Variação %	-17%	

I.D COMENTÁRIOS: Em 2018, o contrato de gestão em tela registrou um decréscimo de 17% de municípios atendidos com as ações do CG (54 municípios a menos que 2017). As ações do CG atingiram apenas 41% do Estado, mas é importante destacar que ainda assim, isso não representou um decréscimo nas ações de difusão realizadas pela OS, que aliás em 2018 teve o maior número de ações e público dos últimos dois anos, totalizando 3.727 ações de difusão e um público recorde de 6.508.532 pessoas.

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 2017 (para efeito comparativo) e em 2018.

CONFORMIDADE	2017	2018
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	Satisfatório(*)

Fonte: PA UM 2017, Relatório Anual OS e Pareceres Técnicos UGE, 2017 e 2018.

II. A COMENTÁRIOS: (*) Segundo a UGE, é possível afirmar que seu plano de trabalho atingiu satisfatoriamente os objetivos previstos por esta Unidade Gestora, reiterando o apontamento realizado no parecer anual de 2017 quanto à melhoria das justificativas e demonstração de seus resultados.

B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

APAA	2014	2015	2016	2017	2018	Varição 2018/2017
Principal Objeto: Teatro Sérgio Cardoso	8,6	8,8	9	8,5	8,63	101%
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	8,53	101%
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	8,73	101%
Principal Objeto: Centro de Cultura, Memória e Estudos da Diversidade	6,1	6,05	8,93	8,5	8,63	101%
Principal Objeto: Revelando São Paulo	8,4	8,2	9,9	8,5	8,53	100%
Média do IT dos sites dos demais objetos contratuais geridos em parceria com OS	8,32	8,51	9,16	8,88	9,12	103%

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.

C. VISITAS TÉCNICAS

Buscando auxiliar os órgãos de controle nas demandas decorrentes da ADI 1923¹, a partir de 2015, a UM elaborou o “Referencial de boas práticas de compras e contratações de serviços” e o “Referencial de boas práticas na contratação de recursos humanos”, ambos os documentos de apoio às OS na elaboração e revisão de seus manuais de compras e contratações de serviço e recursos humanos. Partindo desse referencial, em 2016, a equipe da Unidade de Monitoramento realizou uma série de visitas técnicas (VTs) às sedes das organizações sociais parceiras da SEC, com foco na análise de processos de compras e contratações de bens e serviços, e contratações de recursos humanos, sobretudo sob a perspectiva da qualidade da gestão e governança.

Em 2018, entre 02 de agosto e 26 de outubro, esse trabalho foi repetido, dessa vez gerando um relatório prévio das visitas, com as dúvidas identificadas em campo, para que as OS pudessem

¹ 1 Parágrafo 66º: (...) (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade.

esclarecer. O quadro a seguir traz os pontos mais relevantes identificados na visita técnica à organização social em tela e o retorno dado por ela:

A visita técnica da UM à APAA foi realizada em 16/10/2018. Na ocasião, verificou-se a movimentação financeira do mês de agosto e os processos de compras e contratações, de forma amostral. A partir da análise da documentação disponibilizada, foram apontadas a ocorrência de: 2 não-conformidades leves; 4 não-conformidades leves com potencial de se tornarem não-conformidades médias ou graves; 3 não-conformidades médias e 2 potenciais não-conformidades graves. Todos esses apontamentos foram apresentados com a devida recomendação de revisão e aprimoramento de procedimentos. Além disso, foram feitas outras recomendações, tais como: *Que o Conselho da OS oriente uma ampla revisão de procedimentos administrativos e financeiros, a fim de aprimorar a gestão, a bem do uso responsável dos recursos e da devida conformidade e transparência nos registros e demonstrações.*

O prazo dado para manifestação foi o 31/01/2019. O encaminhamento tardio do relatório pela UGE fez com que a devolutiva do Conselho da OS e sua diretoria executiva tenha se dado em 15/04, por meio do Ofício APAA nº 23/2019.

A APAA apresentou além do ofício, um conjunto de anexos para comprovação documental, prestando esclarecimentos e justificando que a documentação não localizada pela UM estava arquivada com os processos de aquisição e não de liquidação verificados. Entendemos que deve ter havido uma falha de comunicação, pois ao não localizar qualquer documentação, a UM levantou ainda em campo questionamento à equipe que forneceu a documentação.

De todo modo, além dos anexos encaminhados, a APAA ao longo do ofício afirma que:

- Revisará seus procedimentos internos, buscando melhor qualidade processual e a fim de ampliar a transparência.
- As contratações realizadas (e que poderiam constituir não conformidades graves) se deram pelos projetos estabelecidos pela SEC (Independência, Forró da Garoa e Futuro da Cultura) e não que tenha havido contratações estabelecidas pela Pasta,
- As contratações por expertise estão previstas em seu manual, não constituindo qualquer
- Revisará procedimentos de seleção, para inclusão de informações que a UM detectou como necessárias aos processos.

Diante disso, consideramos que o relatório de visita técnica respondido pela organização social.

II.C.i SOLICITAÇÃO À UGE: Ainda que a OS tenha apresentado suas considerações quanto ao apontado pela UM, não localizamos no parecer da UDBL menção à visita da UM e as recomendações postas à UGE. Solicitamos a referida manifestação.

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	2017	2018
Orçamento previsto para RH (R\$)	9.591.000	9.600.000
Total despendido com RH (R\$)	9.588.612	9.505.145
% despesas de RH com relação ao orçamento	100%	99%
%despesas de RH com relação ao limite definido em CG (despesa prevista)	33%	25,1%
% limite para gastos de RH, definido no CG	35%	35%
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	1.220.000	750.000
Total despendido com diretoria (R\$)	927.621	554.825
%despesas com diretoria com relação ao orçamento	76%	74%
%despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	3%	1,6%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	5%	5%
Número de empregados CLT	81	76
Número de demissões no exercício	11	18
Total despendido com rescisões (R\$)	310.256	311.738

Cláusula 2º, item 9: Observar como limites: 5% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho para a remuneração e vantagens de qualquer natureza para os dirigentes e 35% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho

Fonte: Relatório Anual da OS 2018 e PA UM 2017. Nos casos em que identificamos divergência entre o Quadro Resumo entregue e as planilhas de Recursos Humanos, consideramos os dados das Planilhas de RH

III.A. COMENTÁRIOS: As despesas com recursos humanos mantiveram-se conforme o limite contratual e a previsão do período.

III.A.i SOLICITAÇÃO: A OS mantém em seu site o manual de recursos humanos, devendo nele disponibilizar o plano de cargos e salários atualizado a fim de garantir mais transparência com relação ao uso dos recursos públicos destinados à remuneração e gestão de pessoal.

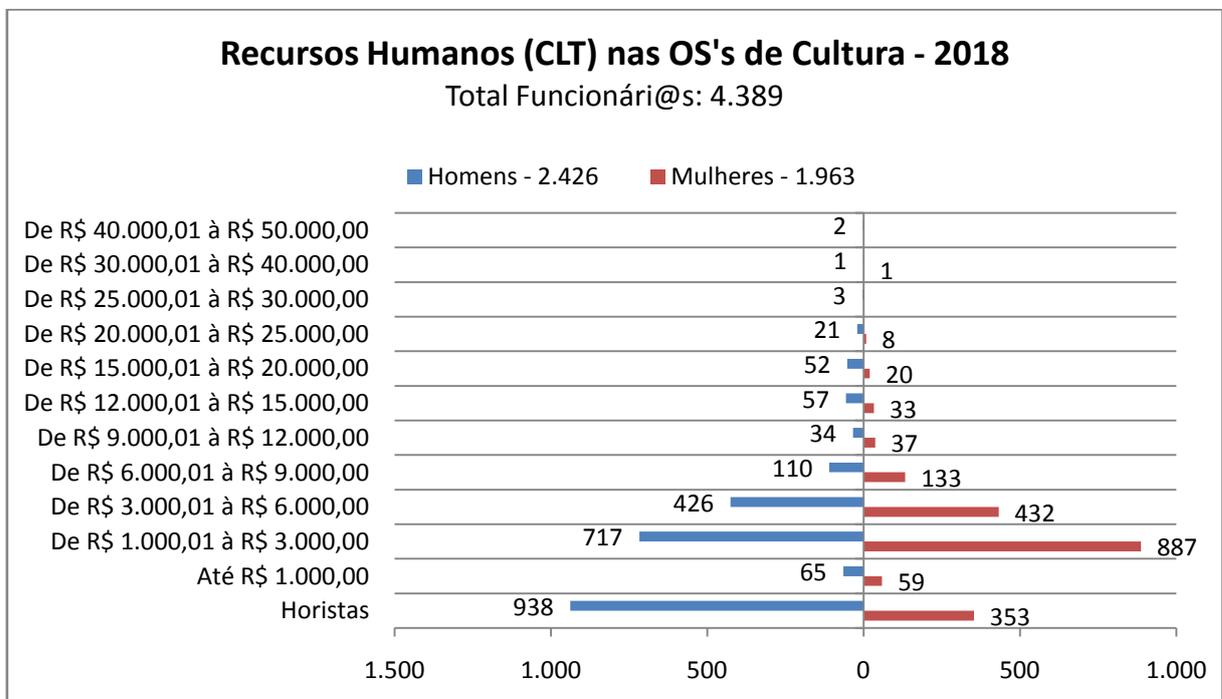
Além disso, verificou-se que a OS atendeu ao Artigo 3º, Inciso I, alínea “d. 3” do decreto Estadual 64.056/2018, que define que a OS deve disponibilizar em site a remuneração bruta e individual mensal dos cargos pagos com recursos do contrato de gestão, de todos os seus empregados e diretores.

RH no conjunto dos Contratos de Gestão em 2018

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 2018, tal como nos anos anteriores, ao exame mais detalhado dessas despesas, visto que elas correspondem, em média, a 70,5% do total aportado na soma das pactuações com OS. Esse ano, no entanto, com base nos relatórios analíticos de RH de todas as OS, foram criadas 11 faixas de remuneração e os funcionários celetistas. Isso porque houve um caso de salários acima das 10 faixas que usávamos até 2017. Assim, os 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 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 três anos anteriores, não se desconsiderando aqui a possibilidade de outros estudos a serem feitos com diferente número de faixas ou critérios para segregação da informação, tal como número de salários mínimos ou outros valores na composição de cada faixa, conforme sugerido por algumas organizações. Tão logo seja recomposta a equipe da Unidade de Monitoramento, outros estudos deverão ser previstos, ainda que a intenção, no comparativo proposto, seja a de completar uma série histórica de pelo menos cinco anos. Já a escolha pela distribuição binária “homem/mulher” segue a distinção feita pelo IBGE nos censos demográficos. Ainda que consideremos a importância da atenção às questões de gênero, não foi possível alcançar nessa análise as mais de 30 distintas classificações ligadas à identidade de gênero, nem esse era o objetivo, já que a distinção homem/mulher em si já apresentava informações importantes para analisar.

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



Os dados apresentados permitem verificar que:

- Dos **4.389** funcionários celetistas e estatutários das **18** organizações sociais parceiras da SEC, **3.098** atuam em regime de dedicação regular (em média 44 horas semanais) e **1.291** são remunerados por hora trabalhada (horistas).
- **124** funcionários ganham até R\$ 1 mil por mês (menos de 3% do total).
- Dos **4.389** funcionários a maioria (**1.604 = 36,5%**) ganha de R\$ 1 mil até R\$ 3 mil.
- **858** funcionários ganham acima de R\$ 3 mil e até R\$ 6 mil, o que equivale a **19,5%** 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 71 pessoas, sendo **34** homens (48%) e **37** mulheres (52%).
- **269** pessoas, o que equivale a **6,1%** do total, recebem salários acima de R\$ 9 mil reais, **170** são homens (63%) e **99** são mulheres (37%).
- Os salários entre R\$ 9 mil e R\$ 20 mil remuneram **233** trabalhadores da cultura, ou 5,3% do total dos funcionários vinculados aos contratos de gestão, sendo **143** homens (61%) e **90** mulheres (39%).
- **0,8%** do total de colaboradores alocados nos contratos de gestão, ou **36** pessoas, percebem seus vencimentos nas **quatro faixas** de remuneração mais altas, de R\$ 20 mil a R\$ 50 mil. São **27** homens (75%) e **9** mulheres (25%), sendo 2 homens na maior faixa salarial, 1 homem e 1 mulher na segunda maior faixa, 3 homens na terceira faixa e 21 homens e 8 mulheres na quarta maior faixa.
- Vale acrescentar que, em relação a **2017**, houve um acréscimo de **74** funcionários.

Tais dados indicam, repetindo o que ocorreu nos três 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), cenário que se repete na SEC ainda em 2018, quando a diferença salarial foi de mais de 15% favorável aos homens.

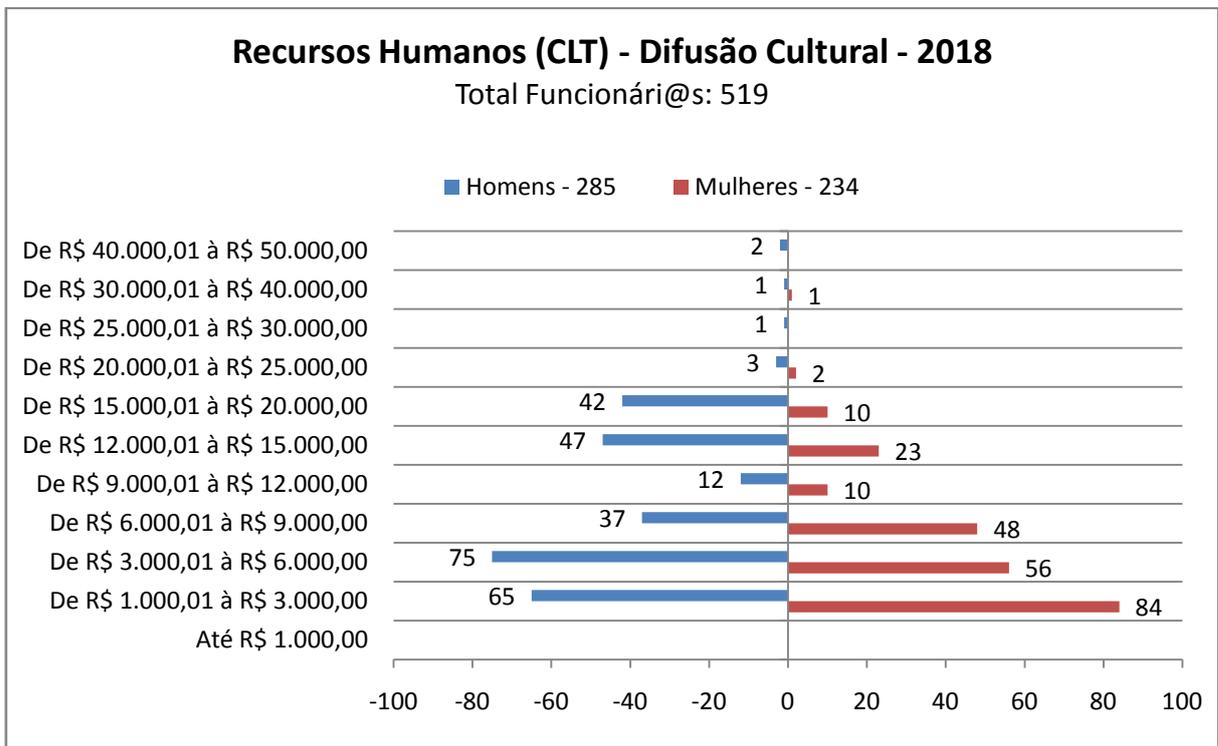
Assim, e uma vez que o quadro e as informações elencadas acima se referem à média do conjunto de contratos de gestão vigentes simultaneamente em 2018, é importante que cada OS avalie sua distribuição salarial entre as diferentes faixas que pratica, de acordo com seu manual de recursos humanos e seu plano 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 **274** conselheiros atuando em **2018**, **206** ou **75,18%** são homens e apenas **68** são mulheres, ou **24,82%**. Mais uma vez, embora constituam presença expressiva na forma de trabalho da área cultural, quando se trata de ocupação dos principais cargos decisórios (remunerados ou não), a presença feminina diminui radicalmente.

Os próximos quadros indicam a posição do conjunto de parcerias da área fim e do próprio contrato de gestão em relação à distribuição de seus recursos humanos em 2018.

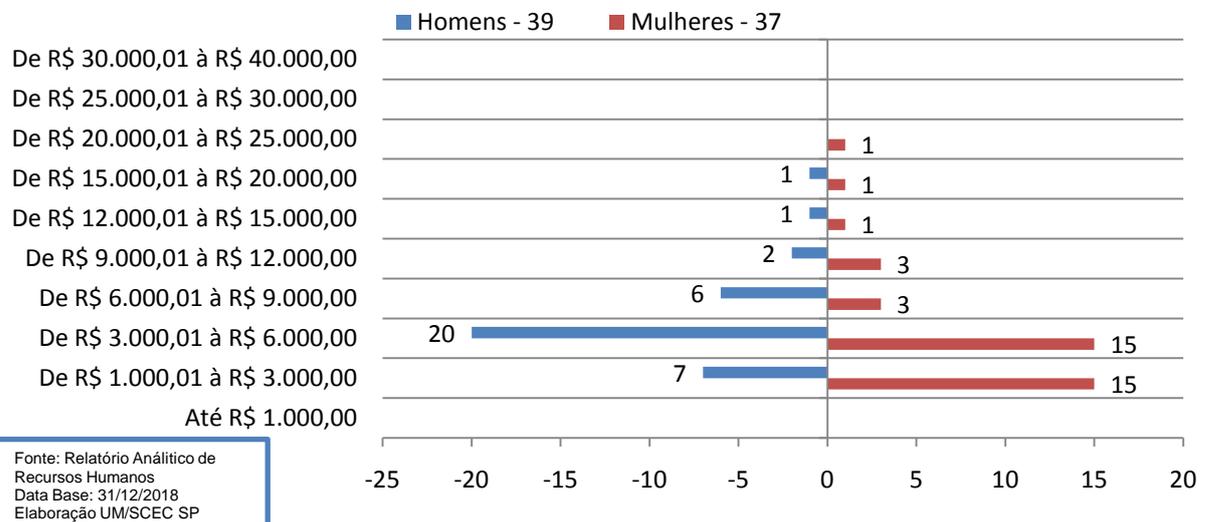
O número de funcionários da área de **Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura** correspondeu, em 2018, a **13%** do total de recursos humanos dos contratos de gestão vigentes. Como se vê no gráfico a seguir, **28,7%** dos funcionários das OSs de Difusão e Bibliotecas ganham até R\$ 3 mil e **25,2%** 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 cinco faixas de maior remuneração (**49** homens para **13** mulheres). **3** mulheres ganham acima de R\$ 20 mil. Dentre os homens, são 7.



O quadro de pessoal do contrato em análise representou, em 2018, **1,7%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **14,6%** do total de recursos humanos da área de **Difusão**. No CG **07/2016**, **49%** são homens e **51%** são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra **28,9%** do pessoal em salários até R\$3.000, **46,1%** acima desse montante e abaixo de R\$ 6.000 e **3,9%** acima de R\$ 15.000 até R\$ 25.000, como se vê a seguir:

Recursos Humanos (CLT) - CG 07/2016 -2018

Total Funcionári@s: 76



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, representadas para 2018, porém sem alterações significativas em relação a 2017:

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 31/12/2018 obtidos por meio do Portal da Transparência) de 222 servidores remunerados pela SEC, todos alocados em ações técnicas e administrativas da própria Secretaria (8 a menos que no exercício anterior e 14 a menos que em 2016). 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 Previdência pública e complementar do Estado, também impactadas pela gravidade da crise.

As quatro negativas acima uma vez mais indicam que seria inexecutável no curtíssimo, curto e médio prazo, e possivelmente também no longo prazo, a viabilização de pessoal por parte da Administração para a execução direta do objeto contratual. Sem essa possibilidade, toda a perspectiva da execução

direta permanece igualmente **inviável**, a não ser que se configure um amplo e novo cenário de reforma administrativa e legal.

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

Para verificar essa questão, novamente recorreremos ao maior grupo de despesas dos contratos de gestão: os recursos humanos, considerando que a opção mais vantajosa nessa rubrica orçamentária trará o mais expressivo impacto econômico e financeiro, na medida em que ela representou, em média, 60% dos recursos alocados nas parcerias entre 2004 e 2014, 79% em 2015, 82,63% em 2016, 76,14% em 2017 e 70,5% em 2018 (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).

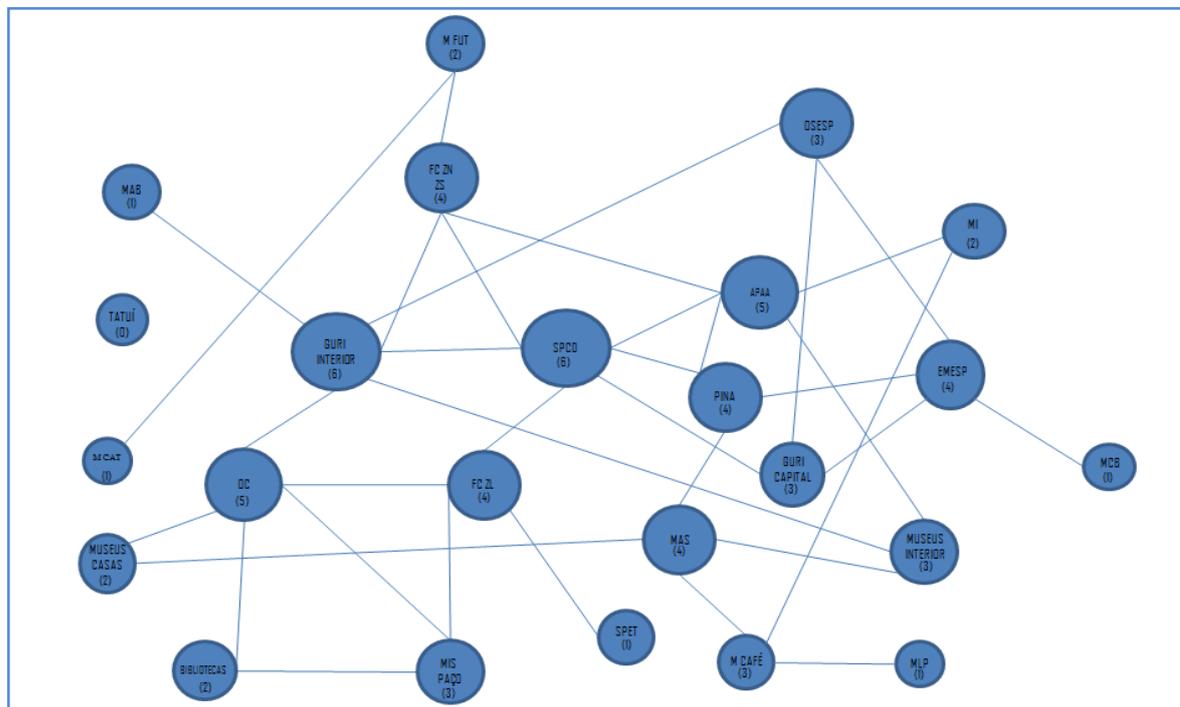
Analisando os dados obtidos no Portal da Transparência do Estado referentes aos cargos e salários praticados pela SEC em dezembro/2018, verificamos que o desembolso equivaleu a R\$ 1.221.147 nesse mês, e a média salarial mensal, considerando os **222** servidores públicos da Cultura entre concursados e comissionados remunerados pela Pasta foi de **R\$ 5.500,66**. 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\$ 394.673 referente ao salário bruto de dezembro de 2018, mantendo uma média salarial de **R\$ 5.193,07** para a remuneração de seus 76 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.

Ainda com relação à economicidade, em 2017, a Comissão de Avaliação chamou a atenção para a necessidade de ampliação das parcerias entre as organizações sociais para uma atuação maior em rede. As trocas entre as entidades e a realização de ações conjuntas já eram comuns, como a usual cessão de uso do teatro Sérgio Cardoso, sob gestão da APAA, para as apresentações da São Paulo Cia de Dança, sob gestão da Associação Pró Dança.

Em 2018, no entanto, pudemos verificar com relação a essa temática que das 18 organizações parcerias, 17 realizaram parcerias entre si, representando 94% do conjunto de OSs que mantém vínculo com a Pasta. A relação entre os 24 contratos de gestão vigentes em 31/12/2018, observada a partir da leitura dos relatórios de prestação de contas anuais, é demonstrada no sociograma a seguir:



Fonte: Relatórios de prestações de contas 2018 das organizações sociais

Diante das limitações para que o próprio Estado possa prestar os serviços culturais ofertados hoje em parceria, e levando em conta os bons resultados obtidos em 2018 com os contratos de gestão, consideramos que a prática apresentada pelas entidades amplia a vantajosidade esperada pela Administração Pública ao escolher o modelo de gestão por OS para a realização da política pública no âmbito da Cultura e Economia Criativa.

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. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2018 ref 2017

Para o CG em tela, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2018 referente à 2017 havia uma solicitação de que a OS apresentasse plano de cargos e salários junto ao manual de RH no site. Isso foi novamente apontado no PA UM do presente exercício.

OPINIÃO DA UM

A avaliação da Unidade Gestora quanto à prestação de contas apresentada foi pela **aprovação** (Segundo a coordenação da UDBL, o “plano de trabalho atingiu satisfatoriamente os objetivos previstos” – p. 38), 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.

No entanto, no parecer técnico (p.36), a UGE aponta algumas ocorrências com relação ao exercício de 2018:

A UDBL deseja registrar as dificuldades com as quais se deparou, ao longo do exercício, sobretudo no que tange à relação com a Organização Social e às solicitações feitas, que não foram atendidas ou que o foram fora do prazo. A título de exemplo, em 13/12/2018, a Unidade solicitou esclarecimentos acerca das metas superadas e das rubricas de despesas que superaram o orçamento previsto, tendo estabelecido o dia 18/12/2018 como prazo para resposta. Em 21/12/2018, a Unidade reiterou seu e-mail, vindo a resposta parcial da OS somente em 25/12/2018, restando sem esclarecimentos os questionamentos que a Unidade fez acerca das metas e de possíveis retificações que a entidade possa ter feito e não apontou em seu relatório, como foi o caso da Sala Paschoal Carlos Magno. Alguns dos protocolos de Ouvidoria do trimestre foram respondidos com atraso de praticamente um mês, além daqueles do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. Como já informado anteriormente, houve a necessidade de formalização do 6º aditamento ao contrato firmado com a Associação, tendo ocorrido em 08/08/2018, fato este que originou vários atritos no relacionamento entre a Unidade Gestora e a Organização Social, uma vez que a Associação não fornecia dados oficialmente solicitados por e-mail ou ofício, ignorando a prerrogativa da Secretaria prevista em contrato.

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. 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 2018 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.

São Paulo, junho de 2019.

EQUIPE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Contatos: monitoramento.cultura@sp.gov.br

ANEXO
Quadro-Síntese de Avaliação – PA UM 2019 REF. A 2018
– 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 2019 referente a 2018, 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 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 03.2019 REF. A 2018 – 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%	1,5
	Captação de recursos realizada	0 a 1,5 ponto	. 0 pontos: ≤ 75%	1,5
	Total de público alcançado	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 96% . 0,75 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1
EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	% de despesas com remuneração de RH (total)	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≤ limite fixado no CG . 0 ponto: > limite fixado no CG	1
	% de despesas com remuneração de RH (dirigentes)	0 a 1 ponto		1
CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA	Avaliação da UGE sobre os resultados no exercício	0 a 1 ponto	. 1 ponto: parecer aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado	1
	Avaliação dos controles internos da OS: Auditoria Independente e Conselho de Administração	0 a 1 ponto	. 0,5 ponto: parecer da auditoria aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado + . 0,5 ponto: parecer do conselho aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer do conselho aprovado com ressalvas ou não aprov.	1
	Índice de Transparência	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 7,1 no IT UM/SEC SP	1
	Publicar cargos e salários no site	0 a 0,5	0,5 documento publicado	0,5
EFICIÊNCIA / ECONOMIDADE	Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 0,5 ponto	. 0,5 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	0,5
PONTUAÇÃO MÁXIMA:		10	PONTUAÇÃO OBTIDA:	10
AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2018 - CG Nº 07/2016:				SATISFATÓRIA

Unidade de Monitoramento, SEC SP - junho/2019.