

Caderno UM - LabCult nº 1

Indicadores para políticas públicas de cultura:  
*desafios e perspectivas em SP*

Caderno UM - LabCult nº 1

Indicadores para políticas públicas de cultura:  
*desafios e perspectivas em SP*

Liliana Sousa e Silva  
Claudinéli Moreira Ramos

Unidade de Monitoramento, SEC SP  
São Paulo, Março de 2018

## Sumário

Apresentação SEC SP	04
Apresentação NUPPs	06
Introdução	08
1. Indicadores culturais – caracterização e desafios	11
2. Indicadores culturais – avanços a destacar	17
3. Indicadores culturais no Brasil	21
4. Indicadores culturais no Estado de São Paulo	27
4.1. PPA, LDO e LOA	28
4.2. Gestão em parceria com Organizações Sociais de Cultura	31
4.3. Monitoramento e avaliação dos Contratos de Gestão	36
4.3.1. Índice de Transparência	42
4.3.2. Um vocabulário convergente para a cultura	47
4.3.3. Parecer Técnico Anual da Unidade de Monitoramento	51
4.4. Perspectivas para os indicadores de desempenho dos Contratos de Gestão	55
5. Considerações finais	62
Referências bibliográficas	64

## Apresentação SEC SP

---

Um dos desafios atuais para as políticas públicas tem sido a introdução de sistemas de informação, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação capazes de apoiar a gestão e o acompanhamento de políticas, programas e projetos, contribuindo tanto para a identificação de dificuldades que possam afetar o desenvolvimento das ações, quanto para o suprimento de informações para subsidiar a tomada de decisão, a verificação do alcance de objetivos, metas e resultados esperados e, enfim, para o levantamento de impactos produzidos pela ação pública.

Os indicadores, além de proporcionar informações úteis para os processos de execução de políticas e programas nas mais variadas esferas, podem ser também fatores de transparência, ao permitir que agentes envolvidos nas ações, assim como a sociedade em geral, possam conhecer os resultados das ações públicas e exercer o controle social.

Foi diante desse desafio que a Unidade de Monitoramento - UM da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo - SEC SP elaborou esta publicação, que busca contribuir para o desenho de indicadores de monitoramento e avaliação de políticas públicas de cultura.

A publicação parte de uma caracterização geral da questão, para depois pontuar desafios específicos relacionados à criação de indicadores na área da cultura e registrar alguns avanços que já podem ser observados no Brasil e, especialmente, no Estado de São Paulo. Ao final, apresenta-se o conjunto de indicadores construídos para acompanhamento da execução das ações da SEC SP.

Essa iniciativa se insere no rol de realizações do Laboratório de Políticas Públicas de Cultura do Estado de São Paulo - LabCult, programa de pesquisa e experimentação de soluções no campo das políticas públicas de cultura desenvolvidas no Estado de São Paulo e no Brasil, que foi idealizado a partir do convênio celebrado em julho de 2015 pela Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo com o Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NUPPs) da Universidade de São Paulo. O propósito do LabCult é realizar análises e pesquisas interdisciplinares entre “fazedores/executores” e “estudiosos” das políticas culturais, de modo a qualificar a prática e a ampliar a relação teoria e prática, visando debater, propor e experimentar melhores alternativas para a gestão, o fomento e a atuação nas diversas áreas da Cultura a partir da iniciativa pública estatal. É nesse sentido que apresentamos este primeiro Caderno.

Esperamos que este material suscite questões e novas reflexões sobre o tema, e que contribua, com os exemplos apresentados, para a construção de indicadores para políticas públicas de cultura que cada vez mais viabilizem políticas públicas culturais acolhedoras e abertas para todas e para todos.

José Luiz de França Penna

Secretário da Cultura do Estado de São Paulo

## Apresentação NUPPs

---

*“Alguns dados. Nem todos. Sem conclusões. Para quem me aceita são inúteis ambos. Os curiosos terão prazer em descobrir minhas conclusões, confrontando obra e dados. Para quem me rejeita, trabalho perdido explicar o que, antes de ler, já não aceitou” (Mario de Andrade – Prefácio Interessantíssimo, 1922).*

Os investimentos nas políticas culturais são historicamente limitados, não chegando, na maior parte dos casos, a 0,5% do orçamento dos entes federativos, e o acúmulo de conhecimento sobre suas atividades é insuficiente, sabendo-se pouco sobre a eficiência e a efetividade das políticas que vêm sendo adotadas. Difícil negar, todavia, a importância dessas políticas para os processos de formação das identidades culturais e sociais, dos valores associados com o processo de expansão da cidadania, ou ainda ao reconhecido impacto das políticas culturais na chamada economia criativa.

Assim, o primeiro desafio para a gestão das políticas culturais relaciona-se à disputa política por recursos, especialmente difícil nesse momento de crises política e econômica graves, para o que são requeridas habilidades de convencimento e sensibilização social e dos diversos atores governamentais. Um segundo desafio nesse processo de convencimento diz respeito à qualidade das informações produzidas sobre as diversas faces das políticas culturais: uma defesa normativa clara e plural acerca daquilo que a cidadania espera das ações do Estado; ferramentas de gestão eficientes; e políticas efetivas. No alicerce desses desafios há a premente necessidade de que se organizem dados acerca da gestão cultural, e que estes sejam analisados à luz daquilo que originalmente se esperava das políticas culturais. Assim caminhos são avaliados e (re)feitos.

Nesta seara, não se podem negar avanços na gestão das políticas culturais nas últimas décadas. As instituições de governança dessas políticas no país passaram por mudanças estruturais desde as experiências pioneiras de Mario de Andrade em São Paulo, nos anos 1930, até a criação do Ministério da Cultura em 1985 e de sua

Secretaria de Economia Criativa, em 2012. Especificamente no Estado de São Paulo, tanto a criação de uma Unidade de Monitoramento quanto o estabelecimento do Laboratório de Políticas Públicas de Cultura do Estado de São Paulo (LabCult), em parceria com a Universidade de São Paulo, demonstram o esforço de uma gestão voltada à superação dos desafios apontados.

À vista disso, soma-se o fato de que políticas culturais são cada vez mais ofertadas via contratualização de resultados a outro de que às atividades culturais, como expressão artística, associam-se intenções de desenvolvimento econômico e expansão dos direitos de cidadania, mas há pouquíssimos estudos que se dediquem à investigação das relações entre a oferta de políticas culturais e as ferramentas de gestão utilizadas para sua entrega. Assim, este Caderno UM - LabCult nº 01 - como tenho certeza todos os que se seguirão – contribui decisivamente para a investigação do que se tem feito em São Paulo no âmbito das políticas culturais.

Pensar indicadores para que se avaliem as políticas que vêm sendo entregues, associando-as às ferramentas de gestão pelas quais são operadas, trata-se de um passo inicial para que as políticas culturais sejam decididamente inseridas no centro do debate sobre a democracia em geral e sobre os direitos de cidadania em particular: gerar e difundir informações simples para que se possam tecer argumentos que articulem definitivamente as relações entre as preferências dos cidadãos acerca da ação do Estado na área cultural, tanto aos processos de gestão pelos quais se gerem as políticas culturais quanto à efetividade das políticas entregues à coletividade.

José Veríssimo Romão Netto

Coordenador do LabCult pelo Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs)

Elizabeth Balbachevsky

Coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs)

## Introdução

---

O tema das políticas públicas de cultura no Brasil enfrenta diversos desafios, desde a delimitação do que deve ser considerado como política cultural, até mesmo a própria concepção de que cabe ao Estado um papel protagonista na área. Enquanto esse debate vez por outra é retomado no Brasil, outros países, sobretudo os mais desenvolvidos e de maior renda *per capita* e qualidade de vida, já compreenderam a importância da atuação pública no campo cultural, seja por meio de um protagonismo do Poder Público, como no caso da França, seja pela transferência de recursos públicos à sociedade civil (Inglaterra) ou aos governos locais (Alemanha) ou, ainda, pelo estímulo à mobilização da própria sociedade, por meio de isenções fiscais, como no caso dos Estados Unidos. Em todas essas nações, a cultura é um marco definidor da sociedade e de sua visão de mundo; nesse contexto, a política cultural torna-se estratégica para que seus cidadãos e o mundo possam conhecer, partilhar e valorizar essa visão.

Ainda que os resultados da política cultural sejam de complexa mensuração – tanto no campo social como econômico –, é inegável que a cultura de cada país embala, com maior ou menor atratividade, os produtos e serviços que vende, e dotam de maior ou menor força e poder de persuasão a sua capacidade de pressão nas transações internacionais. Entretanto, tem crescido em todo o mundo, mesmo onde a cultura é um ativo valorizado no ordenamento social, a demanda pela apresentação de “resultados objetivos e mensuráveis” em todas as políticas públicas, inclusive as culturais. É justamente nesse contexto que ganha especial relevância a discussão a respeito da validade das políticas públicas de cultura e de seu “retorno social e econômico”.

É difícil afirmar que a cultura resolve ou ajuda a resolver essa ou aquela situação de vulnerabilidade social, de educação, saúde, segurança ou qualidade de vida sem a realização de pesquisas consistentes. E não se faz pesquisa sem metodologia, sem profissionais capacitados, sem recursos e sem continuidade da coleta, sistematização e análise dos dados. Portanto, é importante sensibilizar todas as partes envolvidas, no Poder Público, nas instituições privadas e na sociedade civil, para que sejam alocados esforços que ajudem na compreensão dos efeitos reais alcançados com essas ações.

Além disso, não é possível esperar que as políticas culturais resolvam problemas que áreas de atuação muito mais intensiva, como a educação, não resolveram. É preciso calibrar as expectativas, inclusive para se decidir em que casos é importante e positivo manter uma política social, mesmo que ela não se traduza em indicadores econômicos convencionais. A França optou pela definição de exceção cultural para estabelecer a importância estratégica do investimento público na área cultural como maneira de potencializar as demais áreas, mesmo que não fiquem muito claras e mensuráveis as relações que existem entre elas ou, ainda, que as medidas de avaliação sejam, de fato, subjetivas. A língua francesa é um patrimônio, assim como a arte, os museus, a música, o cinema e o vinho. Fazer essa opção tem rendido ao povo francês muitos resultados valorosos ao longo das décadas. É um dinheiro público cuja destinação é orientada estrategicamente pelo Estado. Os Estados Unidos preferiram deixar que a sociedade decidisse onde os recursos e interesses culturais deveriam ser carreados e, para isso, permitiram expressivas renúncias fiscais à área cultural, criando regras acessíveis às mais variadas manifestações artísticas e culturais. É um dinheiro público que o Estado deixa de receber e que a sociedade civil decide como gastar.

O Brasil, país de grande diversidade cultural, precisa rever (decidir-se) e afirmar estrategicamente a sua opção, ou continuará a perder ou a usufruir muito pouco dos inúmeros proveitos que uma política cultural bem desenvolvida permite alavancar. Mais do que definir se a melhor estratégia de administração é a direta ou em parceria – visto que ambas poderão funcionar bem, a depender dos recursos e esforços investidos – a questão é decidir para que se quer fazer política cultural. Quando a intenção é melhorar a qualidade de vida da população e incrementar a economia, é preciso investir nessa direção, acompanhar e fazer pesquisas que constituam séries históricas de médio e longo prazo. Essa é a orientação que tem sido defendida na Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, no que diz respeito às parcerias com as organizações sociais de cultura.

A jornada rumo à discussão / comprovação dos efeitos e impactos sociais das políticas culturais paulistas e à qualidade de seus resultados para as pessoas que vivem e passam pelo Estado ainda tem muitos desafios, como o estabelecimento de parâmetros confiáveis e a alocação de recursos para pesquisas finalísticas. Mas é esse o horizonte que está sendo perseguido nesta publicação e para o qual todas as críticas e sugestões serão bem-vindas, na perspectiva de uma construção colaborativa e que se aprimore no fazer e no uso cotidiano.

## 1. Indicadores culturais – caracterização e desafios

---

No Brasil, é crescente o interesse pelo uso de indicadores no âmbito das políticas públicas, tanto para realização de diagnósticos que possam subsidiar a formulação de planos, políticas e programas e servir de referência na verificação de impactos da ação pública, como também no acompanhamento das atividades ligadas ao planejamento governamental e no monitoramento e avaliação do desempenho de programas. Hoje não basta injetar recursos em programas públicos e analisar a relação causal entre recursos aplicados e produtos gerados; é preciso mostrar os resultados e efeitos das ações públicas em seus beneficiários diretos. Mas, afinal, o que são indicadores?

Pode-se dizer que o indicador é uma referência, uma aproximação da realidade que serve de parâmetro para ajudar na compreensão de processos que ocorrem nas mais variadas esferas. Ele não é o atributo em si, mas uma representação, uma imagem do real que possibilita uma interpretação empírica da realidade e uma apreciação comparativa no tempo e no espaço. Os indicadores nos auxiliam a compreender o passado e o presente, mas também são instrumentos essenciais para subsidiar a formulação, o planejamento, a gestão e o acompanhamento de planos, políticas e programas nas mais diversas áreas.

Os indicadores possuem duas funções básicas: a primeira é descrever por meio de informações uma determinada realidade empírica, situação social ou ação pública (função descritiva); a segunda é agregar informação de juízo de valor à situação em foco, com o intuito de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de um programa (função avaliativa ou valorativa).

No ciclo de gestão das políticas públicas, os indicadores podem ser utilizados no diagnóstico de determinada situação, subsidiando o desenho de políticas (*ex-ante*); no monitoramento da execução das ações, na revisão do planejamento ou, se necessário, na correção de desvios (*in curso*); e, por fim, na avaliação do alcance de metas, resultados e impactos na sociedade (*ex-post*). Segundo definição do Guia Metodológico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

... do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010; p. 21).

Para traduzir aspectos de uma determinada realidade, os indicadores podem ser criados a partir de pesquisas específicas, da sistematização de dados primários ou mesmo a partir de dados secundários, como os que são produzidos e divulgados por órgãos governamentais e/ou institutos de pesquisa.

Com o manejo desses dados, é possível construir indicadores líderes que têm caráter emblemático para identificar o desenvolvimento ou o estancamento de um determinado setor. Nesse caso, podem ser utilizados em diagnósticos para subsidiar a formulação de políticas ou em avaliações para continuidade ou descontinuidade de ações e/ou programas. No caso da cultura, por exemplo, as pesquisadoras chilenas LÓPEZ & POBLETE (2004) sugerem que um indicador líder de criatividade poderia ser o número de artistas profissionais por cada 10 mil habitantes maiores de 14

anos. Uma questão que essa perspectiva suscita, no entanto, é que a existência de artistas amadores também poderia ser um referencial deveras válido de criatividade, ainda que o conceito seja mais complicado de delimitar e os dados, mais difíceis de mensurar.

Por outro lado, indicadores também podem ser criados para monitorar e avaliar o desempenho de programas e projetos específicos. Para isso, é necessário contar com um sistema de informações operativo, que permita efetuar um acompanhamento processual, com indicadores de processos e resultados. No entanto, para que esses indicadores sejam relevantes, eles precisam responder a propósitos claros que explicitem objetivos e resultados esperados, além de expressar a lógica de cada programa. Ou seja, é fundamental ter clareza de onde se quer chegar e do que é necessário medir. Isso significa que uma boa escolha de indicadores tem relação direta com o desenho do programa a ser monitorado e avaliado, isto é, com a coerência entre seus objetivos e sua capacidade de intervenção, materializada nas estratégias e ações que o compõem.

Para monitorar e avaliar uma ação governamental é fundamental determinar, em primeiro lugar, as finalidades que orientam a política pública do setor em questão. Em seguida, um processo de planejamento permite o desdobramento do objetivo estratégico em múltiplos objetivos operativos, que se separam respectivamente em programas e ações específicas. Segundo BONET (2004), para avaliar o impacto de uma determinada política, é necessário construir um modelo que estabeleça correlações entre finalidades, objetivos estratégicos e operacionais e um conjunto de indicadores de avaliação. Em sua visão, a chave consiste em especificar corretamente cada uma das variáveis que descrevem as estratégias levadas a cabo e os respectivos indicadores de avaliação.

Informações sobre a performance de um programa podem ser produzidas por meio de indicadores de desempenho ou de avaliações. Os indicadores de desempenho lidam com processos, produtos (*outputs*) e/ou resultados (*outcomes*). Os indicadores de produto expressam as entregas de bens e/ou serviços ao público-alvo; medem o alcance das metas físicas e podem auxiliar no gerenciamento de programas e equipamentos. FARIA (2010) considera que a ênfase colocada nas medidas quantitativas dos produtos e serviços fornecidos tem gerado críticas devido à perda de uma visão mais ampla dos impactos gerados na sociedade. Por sua vez, os indicadores de resultado expressam os benefícios proporcionados ao público-alvo, decorrentes das ações empreendidas no contexto do programa; ajudam a aferir se o programa foi capaz de atingir os objetivos e resultados propostos.

Por outro lado, as avaliações possibilitam um conhecimento mais aprofundado sobre as causas que levam a êxitos ou falhas nos programas, ou sobre seu mérito e relevância. A avaliação pode ser realizada por meio de pesquisas específicas que analisam aspectos como eficiência, eficácia e efetividade, examinando, assim, investimentos feitos, resultados alcançados e impactos gerados. A eficiência compara o esforço realizado pelo projeto e os resultados por ele alcançados (relação custo-benefício), ou seja, relaciona medidas de resultados e produtos a recursos utilizados em sua produção. A eficácia é medida na relação entre meios e fins, isto é, o quanto o projeto foi capaz de atingir os objetivos e metas propostos e o quanto foi capaz de cumprir os resultados previstos (relação previsto-realizado); inclui medidas de satisfação dos beneficiários e alcance de público-alvo. A efetividade, por sua vez, é medida pela qualidade e quantidade de mudanças significativas e duradouras no contexto em que foi empregada; relaciona-se ao atendimento às reais demandas sociais; ou seja, à relevância de sua ação, aos

impactos gerados junto aos beneficiários da ação, e à sua capacidade de transformar as situações encontradas.

No Brasil, o setor cultural – da mesma forma que outros setores – vem demandando cada vez mais a construção e o uso de indicadores para monitorar e avaliar suas políticas e programas. Essa tendência é ainda mais acentuada no setor público, especialmente em função da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, com o intuito de garantir o acesso a informações, conforme previsto na Constituição Federal. Decorre, também, da introdução de metodologias de gestão por resultados ou mesmo da adoção de modelos de gestão em parceria com organizações da sociedade civil, intensificando as demandas pelo uso de instrumentos de controle e transparência.

Um desafio para aqueles que se dedicam à produção de dados na área da cultura é que não existem modelos teóricos e referenciais padronizados para dar suporte ao desenvolvimento de sistemas de informações e indicadores culturais. Mais do que isso, não existe sequer um setor cultural definido como tal (há controvérsias sobre o que deve ou não entrar na delimitação do setor), nem mesmo uma convenção do que se entende por cultura – trata-se de um conceito fluido que pende de visões mais estritas (cultura associada às obras do pensamento, às artes, ao patrimônio cultural; cultura como um saber especial, superior; cultura como um conjunto de obras consideradas ‘universais’) a visões ampliadas (que associam cultura a modos de vida, comportamentos, crenças, práticas cotidianas – o denominado ‘conceito antropológico de cultura’), com várias nuances possíveis entre essas visões.

Em consequência, a própria formulação de políticas culturais implica na escolha de determinada visão de cultura. A título de exemplo, uma política cultural que adote um conceito ampliado de cultura provavelmente desenhará programas que lidam com

aspectos variados e mais próximos da vida cotidiana dos cidadãos, ou poderá apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais, considerando que toda pessoa é produtora de cultura. Já os programas com ênfase nas expressões artísticas poderão ter como foco o desenvolvimento de habilidades técnicas ou mesmo a ampliação da capacidade de decodificação dos códigos próprios de cada linguagem artística. Para mensurar o alcance de objetivos e resultados pretendidos por essas políticas e programas, os indicadores deverão expressar, de alguma maneira, tal escolha conceitual.

Outro desafio para a construção de indicadores culturais é a falta de parametrização de conceitos e nomenclaturas, o que dificulta a adoção de um léxico próprio e comum aos gestores e agentes envolvidos na implementação e na gestão de políticas culturais. Essa característica da área da cultura cria limites para a comparação de dados estatísticos e indicadores entre diferentes políticas, programas e/ou equipamentos, tanto em função da adoção de conceitos variados, quanto do uso de critérios diferenciados para coleta e registro de dados. Além disso, torna especialmente dificultosa a comparação de dados entre países. Esse parece ser, portanto, um dos primeiros desafios a serem enfrentados: a elaboração de um vocabulário próprio para as políticas de cultura, que ofereça um referencial comum para a produção de dados e, conseqüentemente, que possibilite a construção de indicadores comparáveis.

Diante da complexidade conceitual e metodológica da área da cultura, alguns autores defendem que a cooperação internacional é especialmente recomendada para obtenção de dados estatísticos comparáveis que permitam conhecer melhor a situação atual e prever tendências no campo da cultura. No entanto, geralmente as informações estatísticas disponíveis sobre o setor cultural são escassas, com limitadas séries temporais e pouca comparabilidade

entre os diversos países. Mesmo assim, apesar dessas dificuldades, alguns esforços no sentido de criar indicadores culturais podem ser destacados.

## **2. Indicadores culturais – avanços a destacar**

---

Com o objetivo de dispor de dados comparáveis em âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) vem, desde a década de 1990, se empenhando na proposição de indicadores comuns e equiparáveis entre as diversas nações, buscando induzir os países a alguma padronização na produção dos dados sobre o setor cultural. Dentre os esforços efetuados, o primeiro *Informe Mundial sobre la Cultura* (UNESCO, 1998) apresentou uma proposta de indicadores voltados para produtos e comunicações culturais. A crítica que se faz é que esses indicadores acabaram por limitar-se à captação de produtos e serviços institucionalizados e comercializados, deixando de lado as criações que não estavam inseridas do mercado ou que não pertenciam a instituições formais.

Em nosso entendimento, enfrentar essa questão é fundamental, no sentido de esclarecer o que deve ser mapeado, quando e por quem. De fato, quando se trata de especificar e medir *a cultura* de um país, por exemplo, há distinções significativas entre o que visam e produzem as políticas públicas para a arte e a cultura desse país, o que é matéria da indústria cultural nele existente e o que representa a produção artística e os legados culturais de seus indivíduos, grupos e comunidades.

Considerando a transversalidade e o papel estratégico da cultura no que se refere aos desafios da sustentabilidade e do desenvolvimento humano, em 2009 a UNESCO lançou nova metodologia com um conjunto de “Indicadores de Cultura para o

Desenvolvimento” (IUCD), oferecendo um referencial comum para a produção de dados sobre a contribuição e o impacto da cultura no desenvolvimento. Para apoiar a aplicação dessa metodologia, em 2011 publicou a *Batería de Indicadores UNESCO en Cultura para el Desarrollo*, onde propõe um marco analítico com os parâmetros conceituais do projeto, além de trazer diretrizes sobre como utilizar os roteiros para coleta de dados. Após testes realizados em 11 países (Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Camboja, Colômbia, Equador, Gana, Namíbia, Peru, Suazilândia, Uruguai e Vietnã), publicou um manual metodológico com instruções detalhadas para coleta e processamento de dados, e também para a construção de indicadores e sua interpretação, de acordo com os contextos nacionais.

Os “Indicadores de Cultura para o Desenvolvimento” (IUCD) cobrem sete dimensões, com 22 indicadores qualitativos e quantitativos que traçam o “DNA de Cultura para o Desenvolvimento” de cada país (UNESCO, 2014), a saber:

- **Economia** (contribuição das atividades culturais ao Produto Interno Bruto – PIB; emprego cultural; gastos das famílias com cultura).
- **Educação** (educação inclusiva; educação plurilíngue; educação artística; formação de profissionais do setor cultural).
- **Governança** (marco normativo; marco político e institucional; infraestrutura cultural; participação da sociedade civil na governança cultural).
- **Participação social** (participação em atividades culturais fora de casa; participação em atividades culturais fortalecedoras da identidade; tolerância a outras culturas; confiança interpessoal; livre determinação).

- **Igualdade de gênero** (desigualdades entre homens e mulheres; percepção da igualdade de gênero).
- **Comunicação** (liberdade de expressão; acesso e uso de internet; diversidade de conteúdos de ficção na TV pública).
- **Patrimônio** (sustentabilidade do patrimônio).

No que se refere ao envolvimento do Brasil na discussão sobre as relações entre cultura e desenvolvimento, vale destacar a realização da “Reunião de Altas Autoridades Sul-Americanas sobre Cultura e Sustentabilidade”, ocorrida na cidade de São Paulo em abril de 2012, que teve por resultado a *Declaração de São Paulo sobre Cultura e Sustentabilidade*, documento posteriormente reconhecido pelo Mercosul Cultural em sua XX<sup>a</sup> Reunião de Ministros da Cultura. Nesse encontro, foi ressaltada a necessidade de se considerar a cultura como o quarto pilar do desenvolvimento sustentável, tendo-se em vista a sua dimensão articuladora e geradora de equilíbrio entre os três pilares até então reconhecidos: o econômico, o social e o ambiental.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, os Estados-membros concordaram em iniciar a elaboração de um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), universais e aplicáveis a todos os países. Em maio de 2014, foi lançada a *Declaração sobre a Inclusão da Cultura nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, que atribui aos governos a responsabilidade pela definição de uma Agenda de Desenvolvimento ONU pós-2015, com vistas a garantir que os indicadores da cultura sejam incluídos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Outra referência na construção de indicadores culturais a ser mencionada é a *Agenda 21 da Cultura*<sup>1</sup>, documento que coloca em evidência o papel das cidades e dos governos locais para o desenvolvimento cultural, porém considerando que serão necessários mais alguns anos para se alcançar uma proposta sólida de indicadores para as políticas culturais locais. No entanto, já sugere um quadro conceitual para ajudar as cidades e os governos locais na auto-avaliação de suas políticas culturais locais, incluindo as seguintes dimensões: características da municipalidade; infraestrutura cultural; práticas culturais; políticas, programas e projetos de inclusão social (cultura e educação, igualdade de oportunidades, igualdade de gêneros, promoção do papel da sociedade civil na vida cultural); cultura, território e espaços públicos; economia e cultura e governança das políticas culturais.

Para além das referências no campo cultural propriamente dito, há hoje inúmeras propostas de cunho global, produzidas principalmente por bancos e organismos multilaterais do setor financeiro internacional, voltadas a fomentar uma padronização dos indicadores de resultados e impactos dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Ainda que várias das fórmulas propostas também sejam aplicadas nos chamados países de primeiro mundo, é na América Latina, na África e na China que podem ser verificados os maiores esforços desses organismos internacionais para sua consolidação<sup>2</sup>. A esse propósito, é útil esclarecer que, ainda que se

---

<sup>1</sup> A Agenda 21 da Cultura foi elaborada no “Fórum Universal das Culturas – Barcelona 2004” para orientar as políticas culturais, estabelecendo uma ação por parte de cidades e governos locais para o desenvolvimento cultural. O Programa Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) adotou a Agenda 21 da Cultura como documento de referência em 2004.

<sup>2</sup> A esse respeito, vale conhecer, entre outros, os trabalhos no campo de formação e avaliação de impacto desenvolvidos pelo Center for Learning on Evaluation and Results CLEAR - Brazil and Lusophone Africa, sediado na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (<https://www.theclearinitiative.org/clear-brazil-and-lusophone-africa-overview-portuguese>), bem como os estudos realizados pelo Insper Metricis, com foco nos investimentos e estratégias empresariais de alto impacto socioambiental (<https://www.insper.edu.br/nucleo-medicao-investimentos-de-impacto/sobre>).

busque familiarizar e, dentro do possível, reunir subsídios válidos para apoiar a avaliação das políticas culturais a partir desses referenciais, a Secretaria da Cultura assinala a dificuldade de estabelecimento de parâmetros construídos a partir da lógica econômico-financeira para a análise dos resultados no campo da cultura (e mesmo das demais áreas de interesse público), especialmente registrando a dificuldade, ou mesmo a inviabilidade, de “isolar” os efeitos das políticas culturais em relação às demais políticas públicas, ou mesmo em relação aos efeitos que advêm de todas as outras externalidades, quando se examina um resultado ou “impacto” cultural.

### **3. Indicadores culturais no Brasil**

---

Nos últimos anos ocorreram avanços significativos no que se refere à produção, sistematização e divulgação de informações sobre o setor cultural no Brasil. Vale destacar o convênio assinado em 2004 entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério da Cultura (MinC), que gerou uma série de estudos e publicações, como é o caso do *Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005*, lançado em 2007, posteriormente atualizado com dados referentes ao período 2007-2010.

Além dessas publicações, o IBGE vem contribuindo para a produção de dados estatísticos na área da cultura por meio da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*, que efetua o levantamento periódico de dados nos municípios brasileiros sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais.

O *Suplemento de Cultura*, introduzido em 2006, traz dados sobre o órgão municipal gestor da cultura e sua infraestrutura; recursos humanos e orçamentários da função cultura da

administração municipal; a política municipal de cultura; a legislação municipal na área da cultura; a existência e características dos Conselhos Municipais de Cultura e do Fundo Municipal de Cultura; cursos de atualização profissional; atividades culturais, grupos artísticos e atividades artesanais existentes nos municípios; equipamentos culturais e meios de comunicação. Com a incorporação da Cultura na pesquisa periódica da instituição, a edição de 2012 trouxe dados comparativos entre 2006 e 2012, mostrando a carência de alguns tipos de equipamentos e serviços culturais em todo o Brasil. Por exemplo, se o percentual de municípios com biblioteca pública chegou a 97% em 2012, apenas 34% possuíam centro cultural nesse ano, 25% possuíam museu, 22% teatro e 11% cinema (IBGE, 2012).

No final de 2015, foi lançada a publicação *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros - Cultura 2014* (IBGE, 2015), que traça um panorama do setor cultural no país a partir dos resultados de duas pesquisas do IBGE: a *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2014* e a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2014*. A investigação, efetuada nas 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios brasileiros, traz dados pormenorizados sobre instituições públicas estaduais e municipais, abrangendo diferentes políticas e setores relacionados às duas esferas de governo.

O Ministério da Cultura (MinC) também publicou anuários estatísticos que apresentam um panorama sobre a oferta e a demanda na área da cultura, como o *Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais*, com a segunda edição lançada em 2010. A continuidade desse levantamento permitirá a utilização de dados estatísticos para a construção de indicadores, contribuindo para a realização de diagnósticos e estudos de tendências. Paralelamente, o Ministério da Cultura iniciou a implantação de um Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), com o

intuito de proporcionar o acesso a informações sobre o setor cultural, além de cadastrar informações atualizadas sobre equipamentos culturais, financiadores, empresas, espaços de formação cultural, patrimônio cultural, grupos culturais, povos ou grupos tradicionais, entre outras.

Em 2015, o Ministério da Cultura deu início ao processo de substituição do cadastro desse sistema por uma nova plataforma denominada “Mapas Culturais”, com o intuito de facilitar o uso e tornar a interface mais amigável, oferecer mais filtros de busca, além de integrar outras bases de dados do MinC, como a Rede Cultura Viva, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e o Cadastro Nacional de Museus.

Além da substituição da plataforma do SNIIC, O Ministério da Cultura também vinha fomentando discussões a respeito da produção de informações na área da cultura, como o “I Fórum Nacional de Sistemas de Informações Culturais”, realizado em João Pessoa em outubro de 2015, bem como a criação de um Grupo de Trabalho para elaboração colaborativa de uma ontologia-base da gestão cultural, com apoio da Universidade Federal de Goiás.

Após o impedimento da presidente da República, ocorrido em 2016, diversas alterações foram realizadas no comando do Ministério da Cultura, tendo ocorrido inclusive sua extinção e posterior recriação institucional. O complexo cenário político instaurado no país desde então afetou quantitativa e qualitativamente as iniciativas que vinham sendo realizadas, a maioria delas extinta, suspensa ou bastante reduzida.

Por fim, cabe destacar os esforços empreendidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na construção e aplicação de indicadores e índices para o setor cultural, com base nos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em suas enquetes nacionais. Esse é o caso, por exemplo, do “Indicador de Desenvolvimento da Economia da

Cultura” (IDECULT), construído pelo IPEA para permitir uma visualização do desenvolvimento da economia da cultura nos municípios brasileiros (SILVA; ARAÚJO, 2010). Esse indicador sintético leva em conta duas dimensões: a oferta e a demanda cultural dos municípios. A oferta cultural é abordada em três vertentes: as profissões culturais (a partir do Código Brasileiro de Ocupações - CBO, que dimensiona o número de ocupações estritamente culturais); o setor cultural (com base no Cadastro Nacional de Atividades Culturais - CNAE, que se refere ao número de ocupações em estabelecimentos culturais, indicando o dinamismo setorial); e a oferta de equipamentos culturais nos municípios (por meio da “Pesquisa de Informações Básicas Municipais / Perfil dos Municípios Brasileiros”, mencionada anteriormente). A demanda cultural dos municípios brasileiros foi analisada segundo o percentual de domicílios consumidores de cultura e o gasto médio por domicílio com bens culturais, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 e no Censo Demográfico Brasileiro 2000.

Com relação aos empregos culturais, a pesquisa do IPEA apontou, entre outras coisas, que no período considerado, mulheres e brancos eram maioria nas profissões culturais e representavam 1,7% das ocupações nacionais. Esse levantamento demonstrou, ainda, que a escolaridade e a renda média nas profissões culturais eram maiores do que a média geral, porém também era maior a precariedade das relações de trabalho. Com relação à distribuição das profissões culturais, havia uma concentração nos municípios maiores, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Na segunda vertente analisada, o setor cultural representava 4% da população ocupada no Brasil, sendo que a participação setorial das mulheres era menor na cultura (33,5% contra 37,7% no total). Da mesma maneira que na vertente anterior, o nível de

escolaridade e a renda média mostraram-se mais elevados no setor cultural.

No que se refere à composição do setor cultural, a pesquisa indicou que 15% das atividades eram relacionadas à comunicação; em seguida, 14,9% eram atividades artísticas e de espetáculos. Os equipamentos culturais distribuíam-se de forma desigual, seguindo uma lógica histórica ligada à trajetória político-administrativa e econômica do país, concentrando-se na região Sudeste. São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro concentravam os maiores gastos com cultura; no entanto, apesar do consumo maior, havia poucos domicílios com uma pauta de consumo ou uma “cesta cultural” cheia. Os dados indicaram também que o consumo diminuía nas regiões do interior do país – exceção ao Distrito Federal e algumas mesorregiões no Centro-Oeste. Os menores consumos e percentuais de domicílios consumidores estavam nas regiões Norte e Nordeste, espelhando a situação de desigualdade regional nacional.

Outro exemplo de indicador constituído por um economista do IPEA a partir de dados do IBGE é o “Índice de Gestão Municipal em Cultura” (IGMC), criado para avaliar se as prefeituras municipais dispõem dos meios necessários para atuar na área da cultura e se efetivamente o fazem (BOUERI, 2009). O IGMC mede três dimensões: (a) fortalecimento institucional e gestão democrática da cultura (institucionalização da cultura; participação da população nas decisões da gestão); (b) infraestrutura e recursos humanos (qualidade da máquina municipal voltada para a gestão da política pública de cultura); (c) ação cultural (participação efetiva do município na área cultural). Os dados para composição desse índice são provenientes da já mencionada “Pesquisa de Informações Básicas Municipais / Perfil dos Municípios Brasileiros” (2006), levantamento periódico pormenorizado de informações sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas

municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

Embora esses esforços comecem a alterar o quadro de carência de dados sobre a área da cultura no Brasil, ainda não dispomos de informações e séries históricas que permitam avaliar mudanças significativas no desenvolvimento do setor, nas práticas culturais dos brasileiros ou para vislumbrar as tendências que se delineiam no horizonte. Outro desafio é a continuidade dos levantamentos citados, mantendo-se a consistência metodológica, no sentido de compor um banco qualificado de séries históricas que favoreça um olhar mais amplo, ao longo do tempo – requisito fundamental para avaliações de impacto. Aqui a já citada ausência de uma parametrização de fontes e de vocabulário, somada a essa descontinuidade ou à demora muito acentuada na realização de novos estudos, constitui desafio nacional para o setor cultural, cuja solução ainda não se vislumbra no horizonte.

O principal efeito desse cenário é a perpetuação do desconhecimento do setor cultural pela população, concorrendo não só para que lhe falte valorização, mas para que, ao contrário, ocorra a sua desvalorização, como bem demonstraram os recentes episódios de críticas às leis de incentivo à cultura. Enquanto várias situações de uso indevido de incentivos fiscais em outras áreas nunca implicaram questionamentos populares a tais isenções, a ocorrência de um episódio de irregularidade mais notória na área da cultura foi suficiente para acender um clamor pelo fim da lei federal de incentivo à cultura.

## 4. Indicadores culturais no Estado de São Paulo

---

Os esforços para levantamento e sistematização de informações, estatísticas e indicadores relativos ao setor cultural no Estado de São Paulo historicamente também foram pontuais e descontínuos, de modo que não se pode contar com séries históricas que permitam efetuar diagnósticos, identificar tendências e demandas, ou mesmo orientar de forma mais substantiva a formulação das políticas públicas. Entre os esforços já realizados, destaca-se o *Guia Cultural do Estado de São Paulo*, elaborado em 2001 pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), em parceria com a Secretaria da Cultura.

Esse Guia Cultural produziu um retrato do setor cultural do Estado de São Paulo por meio do levantamento e organização de dados sobre instituições e entidades, equipamentos, eventos, patrimônio e práticas de gestão. Infelizmente esse levantamento foi descontinuado e os dados produzidos não podem ser comparados com períodos posteriores, não sendo possível, portanto, contribuir para a verificação do desenvolvimento ou estancamento do setor cultural nos últimos anos.

Por outro lado, sob o ponto de vista da produção de informações e indicadores para monitoramento e avaliação de políticas e programas específicos, pode-se dizer que houve avanços significativos no Estado de São Paulo, seja devido à introdução e aprimoramento de instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA) – que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo ao longo de um período de quatro anos –, seja em decorrência da adoção do modelo de gestão por meio de parcerias com organizações sociais de cultura (OSs), iniciado na Secretaria da Cultura em 2004, levando à introdução de

mecanismos de acompanhamento e controle, conforme será visto adiante.

#### **4.1. Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA)**

O modelo orçamentário brasileiro foi definido na Constituição Federal de 1988 e abrange três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A principal referência utilizada para acompanhamento da execução dos programas públicos do Governo do Estado de São Paulo é o PPA, instrumento de planejamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 174 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989<sup>3</sup>, para estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para cada período de quatro anos. Nesse documento constam os atributos das ações e programas a serem executados, com metas físicas e financeiras, públicos-alvo e produtos a serem entregues à população.

No Estado de São Paulo, o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 foi instituído pela Lei nº 16.082, de 28 de dezembro de 2015, com o estabelecimento de diretrizes, objetivos, justificativa, público-alvo, abrangência espacial, recursos orçamentários, indicadores e metas da Administração Pública Estadual e dos demais Poderes do Estado para as despesas de capital relativas aos programas de duração continuada.

No caso da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, as metas estabelecidas relacionam-se à entrega de determinados produtos e à abrangência do atendimento, por meio da quantificação

---

<sup>3</sup> Constituição do Estado de São Paulo, Artigo 174 / § 1º “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

do público participante das atividades culturais e dos municípios atendidos por cada programa ou ação da Pasta. São exemplos de produtos: prêmios concedidos; concertos realizados; projetos inscritos; projetos realizados; apresentações realizadas; museus atendidos; bens inventariados; processos analisados, entre outros.

O quadro apresentado a seguir traz exemplos de indicadores de resultado por programa, conforme o PPA 2016-2019.

Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo: Plano Plurianual 2016- 2019		
PROGRAMA	OBJETIVOS	INDICADORES DE RESULTADO
Difusão Cultural, Bibliotecas e Leituras	Garantir as condições de acesso pleno e universal à produção cultural via programas de circulação, equipamentos e itinerância de grupos artísticos, por meio de uma política que combine a excelência das atividades ofertadas com a ampliação de acesso do cidadão a diversidade desta produção, visando à formação de plateia, ampliação de repertório e o gosto pela leitura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de atividades realizadas pelos Programas de Difusão, Biblioteca e Leitura</li> <li>• Número de municípios atendidos por ano nas ações de apoio aos municípios – Difusão Cultural</li> <li>• Número de municípios atendidos por ano pelo Programa de Difusão, Biblioteca e Leitura</li> <li>• Número de pessoas atendidas pelos Programas de Difusão, Biblioteca e Leitura</li> </ul>
Formação Cultural	Promover a formação e capacitação cultural de crianças, jovens e adultos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de pessoas atendidas em Programas de Formação no Estado</li> <li>• Percentual de municípios atendidos pelos Programas de Formação</li> </ul>
Rádios, TVs Educativas e Novas Mídias	Promover a formação crítica do homem para a cidadania.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgação de conteúdo educativo e cultural por ano</li> </ul>
Gestão da Política Estadual de Cultura	Coordenar a execução da Política Estadual de Cultura, garantindo os meios necessários para a implementação e gestão dos programas e equipamentos culturais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de contratos de serviços prestados em diferentes áreas da Secretaria geridos no ano</li> <li>• Número de museus e equipamentos culturais com infraestrutura melhorada</li> </ul>

Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo: Plano Plurianual 2016- 2019 (continuação)		
PROGRAMA	OBJETIVOS	INDICADORES DE RESULTADO
Museus	Tornar os museus referenciais em preservação, pesquisa, gestão e divulgação do patrimônio museológico, ampliando a visibilidade e o acesso ao público. Investir na preservação das edificações, conservação, documentação e pesquisa dos acervos; qualificar e diversificar a programação cultural, melhorando a gestão e o atendimento a todos os públicos e apoiar a criação de novos museus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de crescimento de público</li> <li>• Percentual de municípios atendidos com ações de preservação de patrimônio museológico</li> </ul>
Preservação do Patrimônio Cultural	Preservar o Patrimônio Cultural Paulista e fortalecer a consciência patrimonial no estado através da identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural paulista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de processos finalizados pela UPPH e CONDEPHAAT</li> </ul>
Fomento cultural e economia criativa	Estimular e apoiar da criação, experimentação e inovação no campo das artes até a preservação de manifestações da cultura tradicional e valorização de diferentes identidades. Fomentar o protagonismo dos agentes e das atividades socioeconômicas de base cultural. Reconhecer e valorizar artistas, produtores e outros realizadores dos diferentes segmentos artístico-culturais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de municípios contemplados por ano como domicílio do proponente PROAC Editais</li> <li>• Número de municípios contemplados por ano como domicílio do proponente PROAC ICMS</li> </ul>
Integração das culturas latino-americanas	Promover a discussão das questões atinentes à integração da América Latina e apresentar as diferentes manifestações culturais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de crescimento do número de frequentadores das atividades do Memorial da América Latina</li> </ul>

(Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, vol. II)

As diretrizes e metas definidas no Plano Plurianual são retomadas anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a definição de prioridades da administração pública estadual e as diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos do Estado em cada exercício. Uma das principais funções da LDO, portanto, é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual de acordo com as reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) corresponde ao orçamento anual propriamente dito, com o detalhamento das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte.

#### **4.2. Gestão em parceria com Organizações Sociais de Cultura (OS)**

Desde a abertura democrática no Brasil, as políticas culturais vêm sendo realizadas pelo Poder Público de duas maneiras principais: diretamente, quando o próprio Estado é idealizador e executor das ações culturais para a população; e por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, quando o Estado é responsável pelo planejamento, pelas diretrizes e pelo monitoramento e avaliação dos resultados, enquanto entidades sem fins lucrativos do setor cultural são responsáveis pela execução das ações. Embora o apoio de entidades da sociedade civil sempre tivesse feito parte, em alguma medida, da realização de políticas públicas como as culturais no Brasil, a formalização dessas relações nas últimas décadas era, sobretudo, por meio de convênios, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

A partir de 1995, com a reforma do Estado iniciada no país, passa-se a buscar novos modelos de realização de serviços fundamentais à população, de modo a obter maior eficiência, agilidade e qualidade, o que levou à adoção de medidas voltadas especificamente às parcerias com a sociedade civil organizada. Um dos mecanismos ao qual se recorreu baseia-se na transferência de serviços não exclusivos do Estado à sociedade civil<sup>4</sup>, por meio da gestão em parceria entre o Estado e organizações não governamentais – qualificadas como organizações sociais (OS) -, mediante assinatura de contrato de gestão<sup>5</sup>. Esse instrumento estabelece atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social parceira, com a definição do montante de recursos para a execução do plano de ação, as metas de desempenho e as formas de avaliação, procurando dar clareza e transparência à relação entre o Estado e a instituição, além de vincular o serviço contratualizado à política pública do setor correspondente.

Conforme estabelecido no Artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 1.243/2014, que altera a Lei Complementar nº 846/1998, “organização social” é um título que pode ser conferido a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou

---

<sup>4</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) distingue quatro setores do Estado: (1) o Núcleo Estratégico, que define e cobra o cumprimento das leis e políticas públicas, corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Presidente da República, ministros e auxiliares diretos; (2) As atividades exclusivas correspondem aos serviços que só o Estado pode realizar, como cobrança e fiscalização dos impostos; polícia; previdência social básica; a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias; o serviço de trânsito; o controle do meio ambiente; o subsídio à educação básica, entre outros; (3) a produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas, as atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como o setor de infraestrutura; (4) os serviços não exclusivos são aqueles em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, por exemplo universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus; a área da cultura se encontra neste setor.

<sup>5</sup> O artigo 6º da Lei Complementar n. 846, de 04/06/1998, define contrato de gestão como “instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura”.

promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento.

A incorporação da área da cultura na Lei Complementar Estadual nº 846/1998 garantiu um ordenamento jurídico que representou uma alternativa diante dos desafios enfrentados pela área, como a falta de recursos humanos e condições estruturais para a qualificada gestão do patrimônio e para a ampliação e diversificação da oferta cultural no Estado. No entanto, foi apenas em 2004 que a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo aderiu de fato a esse modelo, dando início a uma nova estratégia de gestão de seus equipamentos, grupos artísticos e programas culturais.

Uma vez celebrado o contrato de gestão, com o estabelecimento de atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social parceira, as OS ficam responsáveis pela execução de serviços de interesse social, em substituição à atuação estatal. Recebem recursos orçamentários para cumprimento do plano de trabalho, com a previsão de ações a serem executadas e metas a serem alcançadas. As OSs possuem autonomia gerencial, administrativa e financeira na gestão dos recursos e bens públicos recebidos para a execução do contrato de gestão. No entanto, a lei estabelece seu dever de prestar contas e sua sujeição ao poder de fiscalização estatal.

Segundo ALCOFORADO (2008), o modelo de gestão por organização social é apropriado para a realização de serviços sociais que requerem flexibilidade de gestão e agilidade; no entanto, isto não quer dizer que não haja controles. De maneira geral, as etapas de controle começam no processo de habilitação da entidade, que precisa atender a determinados requisitos com relação a estatuto, destinação de bens, órgãos colegiados de direção e fiscalização, órgão executivo e regularidade fiscal.

A segunda etapa de controle é realizada na forma de monitoramento, com o acompanhamento das atividades previstas no contrato de gestão e a fiscalização da gestão da entidade, com base em indicadores de gestão, qualidade e produtividade. Em geral, o contrato de gestão prevê três tipos de metas para as organizações sociais: metas organizacionais (que dizem respeito à gestão da organização e medem a eficiência dos administradores que a conduzem; incluem indicadores econômico-financeiros, de organização interna e metas de captação de recursos próprios); metas de produção (relacionadas diretamente à atividade fim da organização, medindo sua capacidade em alcançar índices adequados de prestação dos serviços a que se propõe); e metas sociais (que promovem a difusão e o acesso democrático dos serviços públicos executados pela organização a parcelas mais carentes da população).

A terceira etapa de controle consiste na fiscalização pelo órgão estatal responsável pela área de atuação da OS; por outros órgãos públicos; e pelo Tribunal de Contas da União / Estado / Municípios / Poder Legislativo.

Como foi dito, o modelo de gestão em parceria com organizações sociais (OS) foi adotado pela Secretaria de Cultura em 2004, como alternativa para a gestão de seus museus, teatros, escolas artísticas, oficinas culturais, orquestras e programas permanentes. O objetivo era conciliar práticas de gestão mais profissionais e flexíveis, mais atentas à dinâmica do campo cultural e, ao mesmo tempo, assegurar a continuidade da alocação de recursos diretamente para a área fim. A necessidade premente de resolver a questão de formalização da força de trabalho que atuava junto aos espaços e programas culturais da Pasta também foi um imperativo para a adoção desse modelo de gestão.

No modelo adotado pela SEC SP, as instâncias de acompanhamento, fiscalização e controle começam na própria entidade parceira. São elas: o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da organização social, além da auditoria independente contratada pela OS. A essas instâncias internas à OS, somam-se, na SEC SP: a Unidade Gestora do Contrato de Gestão (que pode ser a Unidade de Difusão Cultural, Bibliotecas e Leitura; a Unidade de Formação Cultural ou a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico), a Unidade de Monitoramento<sup>6</sup> e a Comissão de Avaliação dos Resultados dos Contratos de Gestão<sup>7</sup>. Há, ainda, as demais instâncias governamentais: a auditoria realizada pelo Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e a auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado. Por fim, qualquer cidadão, por meio da Ouvidoria da Pasta ([www.cultura.sp.gov.br/ouvidoria](http://www.cultura.sp.gov.br/ouvidoria)), do Sistema Integrado de Informações ao Cidadão - SIC.SP ([www.sic.sp.gov.br](http://www.sic.sp.gov.br)) ou do Portal Transparência Cultura ([www.transparenciacultura.sp.gov.br](http://www.transparenciacultura.sp.gov.br)) pode acompanhar as parcerias, apresentar dúvidas, sugestões, críticas, elogios, reclamações ou denúncias.

---

<sup>6</sup> A Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão da Secretaria da Cultura foi criada pelo Decreto nº 59.046, de 5 de abril de 2013, com as seguintes atribuições (aqui resumidas): elaborar metodologias, normas, procedimentos, sistemas e indicadores referentes às atividades de monitoramento dos contratos de gestão; difundir técnicas de uso de informações analítico-gerenciais para execução das atividades; realizar estudos e apresentar propostas para aprimoramento do uso de contratos de gestão; promover ações de capacitação e treinamento no âmbito da Pasta para melhorar o desempenho das atividades pertinentes aos contratos de gestão; estabelecer interlocução com o Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, a fim de acompanhar o planejamento orçamentário dos contratos de gestão; estabelecer referenciais orçamentários e financeiros para as propostas de convocação pública; realizar análise econômico-financeira dos contratos de gestão, entre outras atribuições. Cabe destacar que a implantação da Unidade de Monitoramento demonstra a preocupação da Pasta com a normatização de procedimentos, com o acompanhamento do desempenho e dos resultados de suas ações e com a construção de indicadores.

<sup>7</sup> Conforme estabelecido no Decreto Nº 60.681, de 23 de julho de 2014, a Comissão de Avaliação é composta por nove profissionais de notória especialização e ilibada reputação, designados mediante resolução do Secretário da Cultura: sendo cinco representantes da sociedade civil e quatro funcionários públicos estaduais, que atuam voluntariamente e sem remuneração na avaliação dos resultados das metas realizadas pelas OSs no cumprimento de suas parcerias com a Secretaria.

A opção por um modelo de gestão altamente fiscalizado e, ao mesmo tempo, detentor de prerrogativas da iniciativa privada focada em resultados, permitiu alcançar resultados importantes desde sua implantação. Vale registrar que, apesar de todas as dificuldades, sobretudo nos últimos três anos, em virtude da crise financeira, o poder público paulista tem se esforçado em buscar negociações contratuais que permitam a continuidade das políticas culturais, sendo relevante observar que não houve suspensão dos repasses aos contratos de gestão do setor cultural em São Paulo, nem paralisação de salários ou das atividades por falta de recursos.

Atualmente a Secretaria da Cultura mantém 24 contratos de gestão com 18 organizações sociais de cultura. Para a realização anual das atividades, o Estado repassou, em 2016, cerca de R\$ 458 milhões de reais (0,6% a menos que em 2015, devido à crise) e as OSs captaram outros R\$ 100 milhões adicionais (10% a mais do que em 2015). A possibilidade de captação de recursos por meio de geração de receitas provenientes de serviços (venda de ingressos, lojinhas, cafés, restaurantes, estacionamentos etc.), projetos incentivados ou doações tem sido um diferencial importante para a garantia das realizações no setor.

#### **4.3. Monitoramento e avaliação dos Contratos de Gestão**

Enquanto em outras áreas – como saúde e educação – há um conjunto mínimo de serviços que o Estado tem a obrigação de assegurar a cada cidadão, no âmbito das políticas públicas de cultura não há um rol de bens e serviços culturais mínimos que devem ser garantidos. Por outro lado, a ideia principal em política cultural é: *quanto maior a diversidade de acesso, melhor*, sem que necessariamente todas as pessoas precisem ter acesso a tudo ou

que exista uma predefinição consagrada de qual deve ser o repertório básico a ser compartilhado. Via de regra, o ideal é proporcionar o contato com o patrimônio universal, das grandes obras de arte, com o patrimônio local, das manifestações culturais de grupos diversos, com a produção atual da cena em que se insere cada espectador e com outras cenas, de outros lugares e contextos; e, ainda, viabilizar as condições para que cada um possa criar, recriar, expressar-se como melhor lhe aprouver. Nesse sentido, definir qual seria o “pacote básico” é muito difícil e, sem isso, é bem complicado verificar em que ponto uma política se encontra no que se refere ao atendimento a quesitos mínimos necessários.

No caso das políticas culturais da SEC SP, há os chamados *compromissos do bastidor ao palco*, que envolvem preocupações com: a qualificação técnica e a qualidade dos serviços prestados à população (a busca dos melhores recursos humanos e materiais, numa relação custo-benefício responsável); com a construção de legados (a preocupação com os registros e a criação de referências para as atuais e futuras gerações) e com a salvaguarda e segurança de acervos e pessoas (o que engloba desde ações de conservação de acervo, até políticas de manutenção predial, seguro e segurança das instalações).

Há, ainda, as obrigações de conformidade, como, por exemplo, assegurar que todas as contratações de recursos humanos estejam de acordo com a legislação, o que, embora seja uma obrigação legal óbvia, infelizmente não é uma realidade em todas as situações (como no caso das denúncias e investigações de contratação precária e/ou uso de expedientes irregulares para viabilizar compras e contratações no serviço público, em diversos setores públicos, em várias regiões do país).

Esse é um dos primeiros itens de verificação, quando se trata do acompanhamento da ação pública.<sup>8</sup>

Os contratos de gestão firmados entre a Secretaria da Cultura e as organizações sociais são acompanhados por meio de relatórios trimestrais e anuais, e também em reuniões e por visitas técnicas realizadas diretamente pelas equipes da Pasta. O relatório anual de prestação de contas referente a cada exercício traz os indicativos das ações, com suas respectivas metas e resultados alcançados. A partir da análise desses relatórios, são preparados os seguintes pareceres: (a) o da Unidade Gestora do contrato de gestão, com avaliação técnica da execução das ações previstas no plano de trabalho; (b) o da Unidade de Monitoramento, com análise econômico-financeira; (c) o da Comissão de Avaliação, com análise mais ampla sobre os benefícios alcançados pelo conjunto das ações da Pasta junto à sociedade, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política cultural da SEC SP.

O monitoramento e a avaliação dos contratos de gestão focalizam o cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho anual (metas previstas *versus* metas realizadas), a gestão financeira (acompanhamento dos gastos em geral e com recursos humanos; captação de recursos, receitas financeiras e operacionais; indicadores econômicos) e a economicidade. Entre os indicativos das ações, há informações relacionadas às atividades realizadas (número de ações, por tipo), ao público participante das diferentes ações (presencial e virtual), à oferta (número de vagas ou bolsas oferecidas; capacidade), à ocupação (número de vagas preenchidas), ao alcance geográfico das ações (número de unidades em funcionamento; municípios e Regiões Administrativas atingidos

---

<sup>8</sup> Ainda que essas análises sejam bastante complexas e demandem cuidadoso exame, a SEC SP, por meio de sua Unidade de Monitoramento, tem se dedicado a aprofundar o estudo das vantagens e desvantagens do modelo de gestão em parceria com organizações sociais, em relação à execução direta das ações culturais.

diretamente pelas ações), às aquisições incorporadas aos acervos (número de itens adquiridos, tais como obras de artes visuais ou encomendas de sinfonias e espetáculos de dança), produtos gerados (publicações, DVDs, CDs etc.), além de taxas variadas (específicas por tipo de ação).

Isso demonstra que o acompanhamento sistemático das ações e programas prioriza tanto indicadores de produto (*outputs*) que, por meio da mensuração de produtos e/ou serviços entregues diretamente ao público beneficiado, permitem medir o alcance das metas físicas, como indicadores de resultado (*outcomes*), relacionados à quantidade de público atendido e aos municípios alcançados por meio das ações realizadas, não sendo possível, ainda, desenvolver de forma sistemática e abrangente avaliações de impacto, com foco nos benefícios de médio e longo prazo gerados no Estado de São Paulo.

O quadro a seguir traz um resumo dos principais dados de acompanhamento presentes nos relatórios anuais das organizações sociais (até o exercício de 2017):

<b>CUMPRIMENTO DO PLANO DE TRABALHO</b>
Nº de ações com metas previstas
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas
Índice de Cumprimento de Metas (ICM)
Nº metas condicionadas
Nº de metas condicionadas integralmente cumpridas
Número de metas com cumprimento $\geq 120\%$
Número de metas com cumprimento $\leq 80\%$
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE
<b>SAÚDE FINANCEIRA</b>
Índice de liquidez seca
Relação entre despesas de área meio e despesas de área fim
Relação entre receitas e despesas
Data da publicação do Manual de Compras e Contratações e de sua última alteração
<b>RECURSOS HUMANOS</b>
Orçamento previsto para RH (R\$)
Total e percentual despendido com RH (R\$)
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)
Total e percentual despendido com diretoria (R\$)
Número de empregados CLT (em 31/12)
Data da publicação do Manual de RH e de sua última alteração
<b>PRINCIPAIS RESULTADOS – AÇÕES</b>
Comparativo entre o previsto e o realizado, que varia de acordo com o contrato de gestão, podendo incluir, por exemplo:
Nº de concertos previstos x realizados
Nº de exposições previstas x realizadas
Nº de espetáculos de dança previstos x realizados
Nº de cursos regulares previstos x realizados
Nº de cursos livres previstos x realizados
Nº de festivais previstos x realizados
(...)
Nº de espectadores previstos x nº atingido (apresentações artísticas)
Nº de usuários previstos x nº atingido (bibliotecas)
Nº de visitantes presenciais previstos x nº atingido (museus)
Nº de visitas virtuais previstas x nº atingido (em acessos e em usuários únicos)
Nº de alunos previstos x nº atingido
(...)
Índice de satisfação previsto x índice atingido
(...)

A satisfação do público<sup>9</sup> é verificada por meio de pesquisas executadas ou encomendadas a terceiros pelas organizações sociais, não havendo um padrão geral predefinido pela Secretaria de Cultura – com exceção dos museus, que seguem as diretrizes fornecidas pela Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM), a partir de um modelo de questionário a ser aplicado a professores e alunos atendidos pelo setor educativo nas visitas agendadas, além de orientações para uso de totens eletrônicos, utilizados para verificar o perfil e o grau de satisfação do público espontâneo, por meio de formulário de autopreenchimento.

A ausência de parâmetros comuns e gerais faz com que cada organização social procure o seu caminho para verificar a satisfação e o perfil de seus públicos, o que é positivo do ponto de vista de atenção às especificidades de cada equipamento, grupo artístico ou programa, mas dificulta uma análise mais abrangente e comparativa que abarque o conjunto das pesquisas realizadas.

Enquanto algumas OSs contratam empresas especializadas para a realização de investigações mais rigorosas em termos metodológicos, outras procuram aprofundar com apoio de equipe interna a verificação sobre os efeitos das ações junto ao público beneficiário (incluindo, por vezes, indicadores voltados a aspectos intangíveis ou mesmo avaliações de impactos para ações de caráter continuado). Porém, há também as que se limitam à aplicação de questionários de autopreenchimento a serem respondidos

---

<sup>9</sup> No que diz respeito à satisfação do público com os serviços prestados, embora haja uma tendência geral à valoração positiva dos serviços pelos usuários, este é um aspecto imprescindível em qualquer avaliação e melhoria dos serviços públicos. A satisfação percebida pelo usuário é uma valoração emocional e particular, de caráter subjetivo, fruto de um processo no qual se compara a sua experiência com outras prévias, próprias ou de outros. Para verificar o grau de satisfação, portanto, é importante que a pesquisa busque identificar a diferença entre o serviço esperado (expectativa) e a percepção sobre o serviço recebido pelo usuário. Em termos de serviços culturais, esse desafio é ainda maior, já que não necessariamente se objetiva que o público goste, mas se sinta tocado, provocado, sensibilizado pela atração cultural a que acessa. A equipe da SEC SP tem se preocupado em analisar diversas alternativas para definir e medir essa “satisfação”. A falta de recursos para a realização de pesquisas rigorosas e sistemáticas tem sido o maior dificultador de avanços nesse campo.

voluntariamente pelos visitantes, sem maior rigor metodológico, sem busca de representatividade do universo de público atendido e sem perspectiva de aproveitamento dos dados coletados para aprimorar processos e tomadas de decisão.

Considerando que a satisfação do público representa um dos principais indicadores para verificar a qualidade dos produtos oferecidos à sociedade (bens e serviços entregues aos beneficiários das ações), é importante avançar nesse quesito, com o estabelecimento de parâmetros referenciais para a realização de pesquisas pelas OSs ou por meio da contratação direta de pesquisas pela Secretaria da Cultura. No sentido de interferir positivamente nesse panorama, a SEC SP vem tentando aprovar recursos para a realização de pesquisas de perfil e satisfação de público coordenadas diretamente por suas equipes.

#### **4.3.1. Índice de Transparência**

Um exemplo de índice construído pela Unidade de Monitoramento para qualificar o processo de monitoramento dos contratos de gestão é o Índice de Transparência nos sites dos objetos contratuais, criado com apoio da antiga Secretaria de Gestão do Estado de São Paulo (atual Secretaria de Planejamento e Gestão) para verificar em que medida as organizações sociais dão transparência na internet às suas atividades e serviços, aos documentos institucionais e da parceria, às normas de operação e aos documentos de prestação de contas.

Esse índice, que agrega um conjunto de indicadores, define os conteúdos mínimos que as organizações sociais precisam disponibilizar em seus sítios eletrônicos. Foi criado em função da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, e do Decreto Estadual nº 58.052, de 16 de

maio de 2012, segundo os quais as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante contrato de gestão, para realização de ações de interesse público, estão subordinadas aos procedimentos legais para assegurar o direito fundamental de acesso à informação.

Desenvolvido em 2013, com intensa participação das OSs nas definições que abriga, o Índice de Transparência começou a ser usado, em caráter experimental, em 2014 e, a partir de 2015, passou a ser item de verificação regular por parte da Unidade de Monitoramento, sendo a pontuação obtida matéria do Parecer Anual dessa unidade e um dos parâmetros para avaliar o bom desempenho (ou não) das OSs a cada exercício. Dessa forma, todos os 42 (base dezembro/2017) sítios eletrônicos vinculados a objetos culturais que integram os contratos de gestão (equipamentos, grupos artísticos e programas) são verificados trimestralmente. A equipe da UM checa se há disponibilidade das informações de forma amigável e atualizada. Os dados coletados alimentam uma planilha cuja tabulação, ao final do ano, permite apurar o Índice de Transparência dos sites vinculados a cada contrato de gestão, resultando na média anual.

Essa é a primeira experiência de aplicação sistemática de uma mesma metodologia de coleta e tratamento de dados, construída colaborativamente entre técnicos do Governo e entidades parceiras, no âmbito da cultura paulista. Ainda que, ao longo do tempo, tenham sido identificados pontos para futura melhoria, a opção foi por avançar na utilização do modelo original do Índice, de maneira a garantir a consistência do monitoramento e das avaliações ao longo do ciclo definido para a experiência, que é de cinco anos. A partir de 2018, serão retomadas as discussões para aprimoramento desse referencial, visando ao ciclo 2019-2023. Por ora, o principal benefício comprovado com o “IT” foi a ampliação da atenção de todas as OSs com relação à questão da transparência.

Vale constatar que, nos testes realizados em 2014, havia sites com algumas informações desatualizadas há anos, sendo a nota mais baixa naquele exercício a de 2,4 (num *ranking* que vai de 0 a 10). Muitas vezes isso acontecia por pura falta de atenção das entidades e da Secretaria da Cultura, já que a criação de novas páginas tende a ser solução mais comumente adotada do que a manutenção atualizada de registros e documentos. A prática de gestão dos sites não era comum. A partir da adoção do Índice de Transparência, especialmente os Conselhos de Administração das organizações sociais, em contato com os resultados das avaliações da Pasta por meio dos pareceres e de reuniões anuais de balanço, tornaram-se zeladores da transparência nos sites, com foco, sobretudo, em garantir o adequado desempenho junto à sociedade e o correto cumprimento da legislação e da parceria contratualizada, mas também visando evitar a desagradável “nota baixa” na transparência. A média anual do conjunto dos contratos de gestão de 2014 foi de 8,32; em 2015, de 8,51 e, em 2016, de 9,16, confirmando os resultados positivos do monitoramento do índice.

Além de alguns itens que são verificados diretamente no site das organizações sociais, uma informação adicional relevante sobre o IT é que a opção da SEC SP foi pela conferência dos sites dos objetos contratuais, ou seja, museus, teatros, festivais etc., e não das organizações sociais gestoras. Isso porque sempre foi muito claro na Pasta o entendimento de que o monitoramento e a avaliação deveriam se ater às parcerias. É claro que irregularidades cometidas pelas OSs fora do âmbito dos contratos de gestão poderiam afetá-los, no entanto, para isso, há a verificação periódica de manutenção das condições que permitiram a qualificação de cada entidade como OS, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 846/1998 e suas atualizações posteriores. Por isso o IT é medido em 47 sites e não em 24 contratos de gestão, uma vez que algumas

das parcerias têm dois ou mais objetos contratuais. Outra razão para essa escolha reside no entendimento de que o público, o cidadão, quando quer acessar uma informação sobre um espaço cultural ou um corpo estável, procura pelo nome deste. Nem sempre ele sabe quem é a instituição gestora. Ao concentrar a atenção nos objetos culturais, a SC SP também procura garantir que a presença destes na internet cumpra todos os requisitos de transparência previstos na lei de acesso à informação.

É útil acrescentar que a manutenção dos conteúdos publicados nos sites na rede, seja dos objetos geridos em parceria com OSs, seja da própria Secretaria da Cultura, ainda é um desafio a enfrentar, não só pelo volume de dados disponibilizados a cada dia, mas também pela necessidade de se construírem ferramentas que permitam o acesso qualificado a dados do passado com agilidade e sem perdas.

O quadro a seguir detalha a composição do Índice de Transparência e a pontuação prevista para cada indicador. O item de verificação diz respeito ao documento ou informação que deve ser localizado de maneira ágil, amigável e legível.

<b>ITENS DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS</b>	<b>Valor do item</b>
<b>1. Informações sobre Governança da Organização Social</b>	<b>3,00</b>
1.1. Estatuto Social	0,20
1.2. Relação atualizada de Conselheiros e Diretores	0,20
1.3. Manual de Recursos Humanos	0,20
1.4. Vagas em aberto, divulgação de critérios de seleção e resultados de processos seletivos	1,00
1.5. Inserção de currículos (para banco de currículos)	0,20
1.6. Regulamento de Compras e Contratações	0,20
1.7. Compras e contratação de serviços em aberto, divulgação de critérios de concorrência e resultados de processos	1,00

<b>ITENS DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS (continuação)</b>	<b>Valor do item</b>
<b>2. Informações sobre a parceria entre a Organização Social e a SEC</b>	<b>3,80</b>
2.1. Texto explicativo do modelo de gestão em parceria com OS ou link para seção afim no Portal da Transparência	0,20
2.2. Logo do Governo do Estado de São Paulo ou da SEC (com link para Portal da SEC)	0,30
2.3. Contrato de Gestão com Anexos I a V ou link para CGs da SEC no Portal da Transparência	0,30
2.4. Ouvidoria SEC na página principal (home page)	1,00
2.5. Relatórios de atividades anuais (todos os anos do CG em vigor)	1,00
2.6. Demonstrações contábeis anuais (Balanços Patrimoniais, Demonstração das Mutações do Patrimônio Social, Demonstrações do Déficit ou Superávit ou de Resultados, Demonstrações dos Fluxos de Caixa e Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Financeiras)	1,00
<b>3. Informações sobre as Atividades e Serviços</b>	<b>3,20</b>
3.1. Apresentação e histórico do objeto contratual (equipamento ou programa cultural)	0,40
3.2. Programação atualizada, de acordo com as características do equipamento ou programa cultural (todos os itens: preços, horários, resenhas)	1,00
3.3. Logística de Acesso (todos esses itens: horários de atendimento, endereço, como chegar)	0,50
3.4. Prestação de serviços (pelo menos 3 desses requisitos: telefones, emails para contato, políticas de agendamento, requisitos para eventuais elegibilidades)	0,50
3.5. Contato testado (resposta à email em no máximo 5 dias úteis)	0,40
3.6. Apresentação, Histórico e Funcionamento com facilidades para deficientes visuais	0,20
3.7. Apresentação, Histórico e Funcionamento em inglês e espanhol	0,20
<b>Total</b>	<b>10,00</b>

<b>Pontuação</b>	
De 0 a 4	Sem Transparência
De 4,1 a 7	Transparência Parcial
Acima de 7,1	Transparência Satisfatória

Fonte: Unidade de Monitoramento / Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, ciclo 2014-2018.

#### 4.3.2. Um vocabulário convergente para a cultura

Em meio aos avanços já trilhados pela Secretaria da Cultura no sentido da criação de indicadores culturais, vale ainda destacar o esforço de parametrização do vocabulário utilizado para a coleta e o registro de dados relativos às ações da Pasta. Como foi dito no início desta publicação, a falta de parâmetros e de um léxico comum na área da cultura vem dificultando o levantamento de dados e, conseqüentemente, o desenho de indicadores que possibilitem a realização de análises comparativas.

No contexto de desenvolvimento de um sistema informatizado para gestão e informação acerca das ações da SEC SP, o Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC, cuja primeira etapa, já em implantação, é destinada ao gerenciamento das parcerias com organizações sociais, a Unidade de Monitoramento, com apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão, vem se empenhando na construção de um vocabulário comum a todos os objetos contratuais da Pasta.

A ideia é ter uma classificação que funcione para o acompanhamento das diversas realidades culturais, de museus, teatros, orquestras, escolas artísticas e eventos etc., gerenciados por instituições parceiras diversas, mas que também possa funcionar caso a SEC SP opte por mudar de parceiro ou de modelo de gestão, retornando à Administração Direta ou adotando, por exemplo, as parcerias reguladas pela Lei Federal nº 13.019/2014, e suas atualizações, o chamando Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.

Essa iniciativa gerou a *Matriz Parametrizada de Ações Culturais – MaPA*<sup>10</sup>, que representa um esforço de parametrização e

---

<sup>10</sup> Disponível no Portal Transparência Cultura - <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br>.

classificação das ações desempenhadas por meio dos contratos de gestão. Além de estabelecer os parâmetros para classificações transversais e comparáveis a todas as ações executadas, a MaPA vem se consolidando como alicerce conceitual do SMAC.

No que se refere às atividades finalísticas, a unidade de medida proposta pela MaPA são as ações. A partir de cada ação, é possível mensurar os resultados obtidos, que em geral se traduzem na quantidade de público, no número de municípios atendidos e nos bens culturais criados ou disponibilizados. Cada ação é classificada de acordo com um conjunto de categorias pré-estabelecidas que indicam:

- Espécie de ação (por exemplo: ação educativa; acervo e patrimônio; apresentação artística; desenvolvimento institucional; evento; exibição; exposição; festival; fomento; produção de conteúdo; recebimento de visitantes etc.);
- Subespécie de ação (por exemplo: capacitação de agentes culturais externos; curso regular; curso livre; oficina/workshop; saída pedagógica; visita mediada, entre outras subespécies de “ação educativa”);
- Linguagem artística ou expressão cultural relacionada (podendo ser: artes cênicas, artes da palavra, artes visuais; audiovisual e artes digitais; multilinguagens; música; patrimônio cultural, entre outras); e
- Mensurações (quantidade de ações, público, municípios, bens culturais ou materiais produzidos / distribuídos; capacidade etc.).

A MaPA permite também indicar a função principal da política cultural do Estado a que cada ação se relaciona: Criação; Difusão; Formação ou Preservação, ou, ainda, se é uma ação cuja função se relaciona preponderantemente à Governança da instituição no âmbito da parceria. Ao trabalhar com as funções expressas do documento da Política Cultural do Estado de São Paulo<sup>11</sup>, mais do que verificar se as metas dos planos anuais foram cumpridas, o uso da MaPA no SMAC põe o foco de atenção nos resultados das ações para a sociedade e no valor público que agrega em contrapartida ao recurso investido.

A elaboração da MaPA partiu de um amplo estudo histórico das ações da SEC SP, com ênfase na elaboração das séries históricas dos dez anos de parceria com organizações sociais de cultura. Envolveu também um levantamento bibliográfico e a análise de referenciais existentes, além da realização de uma série de reuniões e oficinas com participação ativa das áreas fins da SEC SP e de técnicos e gestores dos equipamentos, grupos artísticos e programas culturais da geridos em parceria com OSs.

Esse trabalho foi o ponto de partida para a construção dos indicadores da Pasta, iniciando pela compreensão de que não se monitora nem se avalia política pública com consistência se não se conhece bem aonde se quer chegar a médio e longo prazo (daí a necessidade de explicitar os propósitos); de que não se estabelece parâmetros para esse acompanhamento se não se conhece o histórico de realizações acumuladas até então (motivando a elaboração das séries históricas) e se não pactuam definições e classificações claras e comuns (o que gerou a MaPA), bem como ferramentas para coleta, repositório, tratamento e análise de dados

---

<sup>11</sup> Disponível no portal da transparência, em: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2016.01-Pol%C3%ADtica-Cultural-da-SEC-SP.pdf>

(dando origem ao desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Cultura – SMAC).

Vale ressaltar que essa construção está sendo realizada em constante diálogo com experiências afins, com destaque para a participação da SEC SP no Grupo de Trabalho Glossário da Cultura, instituído pela Portaria MinC nº 119 de 19/11/2015, para elaborar a ontologia-base da gestão cultural no Brasil. A perspectiva é que o vocabulário convergente da MaPA e os indicadores do SMAC encontrem ressonância nas definições estabelecidas no Plano Nacional de Cultura e no futuro Plano Estadual de Cultura, e que essa busca de um léxico comum contribua para otimizar esforços, permitir comparativos consistentes e maximizar o alcance das realizações obtidas.

Embora seja uma ferramenta de trabalho de construção participativa, a MaPA não contou, infelizmente, com o apoio especializado de profissionais das ciências documentárias e da informação. Apesar dos esforços da SEC junto a instituições especializadas e especialmente junto à academia, na proposição de parcerias, a indisponibilidade de recursos financeiros para permitir a devida contratação de profissionais inviabilizou essa participação. Tendo de enfrentar a necessidade de uma matriz de vocabulário, a escolha foi por atuar a partir das próprias equipes da Secretaria da Cultura, num trabalho desenvolvido sob a coordenação da Unidade de Monitoramento, com apoio da Secretaria de Planejamento e intenso envolvimento das Unidades Gestoras da Pasta e das organizações sociais parceiras. Ainda que os resultados traduzam, dentro do possível, as melhores definições disponíveis, é certo que sua revisão futura e continuada resultará num trabalho tanto mais qualificado quanto maior for a chance de envolver sistematicamente arquivistas, museólogos e outros cientistas da informação.

### 4.3.3. Parecer Técnico Anual da Unidade de Monitoramento

Como já foi dito, desde 2014 a Unidade de Monitoramento da SEC SP vem buscando estruturar um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação das ações executadas no âmbito dos contratos de gestão. Nesse sentido, a cada ano vem aprimorando os indicadores utilizados em seus pareceres técnicos, seja acrescentando novas perspectivas de análise, seja depurando os critérios de pontuação de cada dimensão avaliativa.

Para o exercício de 2016, por exemplo, a avaliação da UM mesclou indicadores de conformidade, transparência, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme pode ser observado no quadro-síntese apresentado a seguir.

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – Parecer Anual UM / REF. 2016			
Item de Verificação	Peso e Ponderação		Pontuação OS
<b>I. Eficácia e efetividade</b> Índice de Eficácia (% do cumprimento integral do Plano de Trabalho)	0 a 1 ponto	1 ponto: ≥ 96% 0,75 ponto: ≥ 86% e <96% 0,50 ponto: ≥ 76% e <86% 0,25 ponto: ≥ 66% e <76% 0 pontos: ≤ 65%	
<b>I. Eficácia e efetividade</b> Total de público alcançado	0 a 1 ponto		
<b>I. Eficácia e efetividade</b> Captação de recursos realizada	0 a 1 ponto		
<b>I. Eficácia e efetividade</b> <b>II. Conformidade e transparência</b> % de despesas com remuneração de RH (total)	0 a 1 ponto	Pontuação composta de: 0,5 ponto: ≤ teto CG + 0,5 ponto: ≤ previsto PO 0 pontos: acima do teto CG e do previsto PO	
<b>I. Eficácia e efetividade</b> <b>II. Conformidade e transparência</b> % de despesas com remuneração de RH (dirigentes)	0 a 1 ponto		

QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – Parecer Anual UM / REF. 2016 (continuação)			
Item de Verificação		Peso e Ponderação	Pontuação OS
<b>I. Eficácia e efetividade</b> <b>II. Conformidade e transparência</b> Avaliação da UGE sobre os resultados no exercício	0 a 1 ponto	1 ponto: satisfatório ou aprovado sem ressalvas 0,5 ponto: satisfatório ou aprovado com ressalva ou regular 0 pontos: regular com ressalvas ou não aprovado	
<b>II. Conformidade e transparência</b> Avaliação dos controles internos da OS: Auditoria Independente e Conselho de Administração	0 a 1 ponto	Pontuação composta de: 0,5 ponto: aprovado sem ressalvas parecer da auditoria 0,5 ponto: aprovado sem ressalvas parecer do conselho de adm. 0 ponto: aprovado com ressalvas / não aprovado	
<b>II. Conformidade e transparência</b> Índice de Transparência	0 a 1 ponto	1 ponto: $\geq 7,1$ no IT UM/SEC SP	
<b>II. Conformidade e transparência</b> Regularidade nos processos de compras e contratações	0 a 1 ponto	1 ponto: processos regulares e sem nenhum apontamento de correção/melhoria (ocorrência) 0,75 ponto: processos com ocorrências leves 0,5 ponto: processos com ocorrências moderadas 0 pontos: processos com ocorrências graves	
<b>III. Eficiência / economicidade</b> Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 1 ponto	1 ponto: mais vantajoso do que execução pela Administração Direta 0,5 ponto: tão vantajoso quanto a execução pela Administração Direta 0 pontos: menos vantajoso que a execução pela Administração Direta	
Pontuação máxima:	10	Pontuação obtida:	
Avaliação final da execução contratual em 2016 - CG Nº XX/201X			

CLASSIFICAÇÃO	PONDERAÇÃO	DESCRIÇÃO
Satisfatória	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.
Regular	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.
Regular 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.

Os estudos econômico-financeiros realizados pela UM demonstraram que os serviços culturais geridos em parceria com organizações sociais de cultura entre 2013 e 2016<sup>12</sup> apresentaram melhores resultados em termos de custo-benefício, quando comparados à execução direta das ações pela Administração Pública, por apresentarem maior produtividade e menor gasto.

A título de exemplo, considerando os recursos humanos, o modelo OS se mostra mais vantajoso do que a execução pela Administração Direta uma vez que utiliza de forma preponderante (quase exclusiva) a contratação de pessoal por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com equiparação de todos os colaboradores em termos de direitos trabalhistas, benefícios e encargos. No caso do Estado, a possibilidade de contar com servidores efetivos (que têm estabilidade e aposentadoria especial) e servidores comissionados (sem nenhum vínculo,

<sup>12</sup> 2013 foi o ano de criação da Unidade de Monitoramento e o primeiro exercício por ela analisado; 2016 corresponde ao último parecer concluído disponível, sendo que o parecer correspondente a 2017 será apresentado ao Tribunal de Contas do Estado e disponibilizado no Portal da Transparência em 30 de junho de 2018, após as devidas análises e conferências previstas na legislação e procedimentos internos.

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.

Por sua vez, desde que os dados salariais começaram a ser mais detalhadamente examinados, em 2015, verificou-se que a média salarial nominal na Secretaria da Cultura foi superior a das organizações sociais na quase totalidade dos contratos de gestão em 2015 e 2016. Esse fato é relevante especialmente quando se leva em conta que parte considerável das críticas ao modelo OS se assenta na discordância quanto à opção feita, desde o início desse modelo, pela remuneração em patamares de mercado, o que ocasiona salários de dirigentes consideravelmente acima dos salários do funcionalismo público da área. A relevância, pois, é dupla: se de um lado deve-se observar que os maiores salários das instituições parceiras não representam as médias salariais, que tendem a ser, em quase todos os casos, inferiores às praticadas na cultura do Estado, por outro lado, é necessário avaliar até que ponto as parcerias têm refletido o ideal de contribuir para um setor produtivo no campo cultural em condições de atuar com planos de carreira atrativos e estimuladores da excelência na execução das políticas públicas de cultura.

Para além dos recursos humanos, 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.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Para mais informações a respeito da economicidade nos Contratos de Gestão, é válido consultar os pareceres anuais da Unidade de Monitoramento referentes a cada exercício, disponíveis em: <http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/busca-contratos-de-gestao>.

#### 4.4. Perspectivas para os indicadores de desempenho dos Contratos de Gestão

Internacionalmente tem crescido a atenção para se verificar até que ponto a existência de políticas culturais eficientes gera impactos em termos de segurança pública, educação e saúde. Essa demanda não é diferente no caso paulista. No entanto, se avanços importantes foram feitos no monitoramento de conformidade e economicidade – demandada pela grande desconfiança dos órgãos de controle em relação às parcerias – ainda há muito que fazer para aprimorar a coleta e o tratamento de dados relativos às atividades finalísticas, com a elaboração de indicadores de criação, difusão, formação e preservação cultural. Isso vale tanto para os recursos aplicados em parcerias quanto, e arriscaríamos dizer, principalmente (dada à inexistência de controle de resultados) para os recursos executados diretamente pela da Administração. Cabe destacar que muitos desses indicadores são específicos a cada objeto cultural e necessitam de pesquisas *ad hoc* para sua obtenção – o que envolve limitações, conforme apontado anteriormente.

Um esforço que vem sendo efetuado pela Secretaria da Cultura é o de alinhamento dos indicadores aos impactos e resultados estabelecidos em sua política cultural<sup>14</sup>, a partir de revisão conceitual e da compatibilização com a Matriz Parametrizada de Ações Culturais (MaPA). Na sequência encontra-se o esquema que sintetiza as diretrizes atuais da Pasta, organizadas em valores, impactos e resultados, considerando as funções culturais e as

---

<sup>14</sup> Conforme já mencionado, o documento com a formulação atual da Política Cultural da SEC SP encontra-se disponível para consulta no Portal Transparência Cultura (<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/2016.01-Pol%C3%ADtica-Cultural-da-SEC-SP.pdf>). Esse documento integrou as Convocações Públicas do período 2014-2017 e deverá ser atualizado tão logo seja divulgada a versão final do Plano Estadual de Cultura de São Paulo, que está em fase de consolidação após consulta pública, para posterior submissão à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, na forma de Projeto de Lei.

estratégias de execução. Essas diretrizes vêm servindo de base para a construção dos indicadores da SEC SP, conforme será apresentado a seguir.

<b>Valores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura como dimensão simbólica da constituição das identidades individuais e coletivas e dos legados sociais.</li> <li>• Cultura como elemento fundamental para o pleno exercício da cidadania.</li> <li>• Cultura como direito e respeito à diversidade humana.</li> <li>• Cultura como vetor social e econômico para o desenvolvimento sustentável.</li> </ul>	
<b>Impactos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cidadãos com pleno exercício dos direitos culturais.</li> <li>• Patrimônio cultural preservado e diversidade e criação artística promovidas e valorizadas.</li> <li>• Desenvolvimento social e econômico potencializado por meio da ação cultural.</li> </ul>	
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade.</li> <li>• Cidadãos com repertório e expressão artística e cultural ampliados e diversificados, e mais artistas e agentes culturais capacitados.</li> <li>• Patrimônio cultural, material e imaterial, reconhecido, preservado e usufruído</li> <li>• Novas obras e produções artísticas criadas para disponibilização.</li> </ul>	<div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 2px; text-align: center; color: #c00000; font-weight: bold;">Difusão</div> <div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 2px; text-align: center; color: #c00000; font-weight: bold;">Formação</div> <div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 2px; text-align: center; color: #c00000; font-weight: bold;">Preservação</div> <div style="border: 1px solid #0070c0; padding: 2px; text-align: center; color: #c00000; font-weight: bold;">Criação</div>
<b>Estratégias de execução</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente (SEC)</li> <li>• Indiretamente (autarquias)</li> <li>• Em parceria (OSs)</li> <li>• Via fomento ou colaboração</li> </ul>	

O desenho atual dos indicadores de desempenho dos contratos de gestão tem como referência os resultados e impactos almejados na política cultural da SEC SP e foram estruturados a partir do modelo apresentado no guia para medição do desempenho da gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse guia relaciona “desempenho” a um conjunto sistemático de ações, atreladas a um objeto (que pode ser uma organização, um projeto, um processo, uma tarefa etc.), para se alcançar determinados resultados, incluindo os esforços e capacidades necessários para seu alcance (MPOG: 2009, p. 10).

Tendo em vista a multiplicidade de aspectos que podem ser considerados na medição do desempenho, o MPOG utilizou como base a concepção de cadeia de valor que identifica seis dimensões do desempenho (6Es): *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* (dimensões do resultado), *economicidade*, *excelência* e *execução* (dimensões de esforço). Abaixo se encontra a definição de cada dimensão, com a inclusão de perspectivas relativas à compreensão desses conceitos na gestão pública paulista (que aparecem assinaladas em itálico, quando foi o caso):

- Efetividade: impactos gerados pelos produtos / serviços, processos ou projetos.
- Eficácia: quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto). *Considera também a relação entre o previsto e o realizado.*
- Eficiência: relação entre os produtos e serviços gerados com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos.
- Execução: realização dos processos, projetos e planos de ação, conforme estabelecido.
- Excelência: conformidade a critérios e padrões de qualidade / excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade.
- Economicidade: alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo *input*, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos. *É a dimensão de esforço diretamente associada à eficiência dos resultados.*

A partir desse referencial, a Unidade de Monitoramento estruturou os indicadores de desempenho dos contratos de gestão, conforme apresentado no quadro a seguir.

Indicadores de Desempenho dos Contratos de Gestão		
DIMENSÕES	OBJETO DE MENSURAÇÃO	INDICADORES
<b>Efetividade e Eficácia</b>	Cidadãos com pleno exercício dos direitos culturais	<p><u>Acesso aos bens culturais - Oferta cultural disponibilizada</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Distribuição geográfica da oferta cultural</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução do nº de ações de difusão</li> <li><input type="checkbox"/> Ações de difusão por objeto, linguagem e espécie de ação</li> <li><input type="checkbox"/> Cobertura na rede de ensino em visitas agendadas com público escolar</li> <li><input type="checkbox"/> Quantidade de alunos de escolas atendidos em visitas agendadas</li> </ul> <p><u>Oferta cultural usufruída – Difusão</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Cobertura da população do ESP nas ações de difusão</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução e distribuição geográfica do público alcançado no ESP nas ações de difusão</li> <li><input type="checkbox"/> Taxa de cobertura por segmentos de público</li> <li><input type="checkbox"/> Taxa de ocupação nas ações de difusão</li> <li><input type="checkbox"/> Taxa de 1ª visita e retorno nas ações de difusão</li> </ul> <p><u>Artistas e agentes culturais capacitados – Formação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Evolução e distribuição geográfica da oferta de ações de formação para artistas e agentes culturais no ESP</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução do público alcançado – artistas e agentes culturais</li> <li><input type="checkbox"/> Taxa de ocupação nas ações de formação</li> </ul>

<b>Indicadores de Desempenho dos Contratos de Gestão</b> (continuação)		
<b>DIMENSÕES</b>	<b>OBJETO DE MENSURAÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Efetividade e Eficácia</b>	Patrimônio cultural preservado e diversidade e criação artística promovidas e valorizadas	<p><u>Preservação e comunicação do patrimônio museológico do ESP</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Manutenção e conservação das edificações</li> <li><input type="checkbox"/> Adequação de procedimentos de segurança e salvaguarda</li> <li><input type="checkbox"/> Aquisição, organização e pesquisa de acervos</li> <li><input type="checkbox"/> Preservação do patrimônio museológico</li> <li><input type="checkbox"/> Comunicação do patrimônio museológico</li> </ul> <p><u>Diversidade da oferta cultural</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Quantidade de ações por função cultural, linguagem artística, espécie de ação</li> </ul>
<b>Efetividade e Eficácia</b>	Desenvolvimento social e econômico potencializado por meio da ação cultural	<p><u>Incremento da cadeia produtiva da cultura - Geração de emprego e renda</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Evolução do nº de empregados diretos da SEC</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução do nº de empregados mantidos via CG</li> <li><input type="checkbox"/> Salário dos empregados da SEC e via CG X Média salarial no ESP</li> <li><input type="checkbox"/> Remuneração por gênero SEC e CGs X remuneração por gênero no ESP</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução do nº de empresas contratadas por área de atuação nos CGs</li> <li><input type="checkbox"/> Evolução dos gastos (R\$) com contratações CG</li> </ul>
<b>Economicidade</b>	Execução de gastos com RH	<p><u>Gastos com RH pela Administração Direta e OSs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Quantidade de empregados diretos da SEC X Mantidos via CG</li> <li><input type="checkbox"/> Gasto com RH pela Administração Direta X Gastos com RH via CG</li> </ul>

<b>Indicadores de Desempenho dos Contratos de Gestão</b> (continuação)		
<b>DIMENSÕES</b>	<b>OBJETO DE MENSURAÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Efetividade e Eficácia</b>	Qualidade da oferta cultural	<p><u>Satisfação do público com os serviços prestados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Índice de satisfação do público</li> <li><input type="checkbox"/> Índice de satisfação das prefeituras com a oferta cultural</li> </ul> <p><u>Qualidade da oferta, na perspectiva do público</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Qualidade da experiência cultural</li> </ul> <p><u>Qualidade da oferta, na perspectiva de especialistas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Premiações</li> <li><input type="checkbox"/> Fortuna crítica</li> </ul> <p><u>Conhecimento e percepção sobre os objetos culturais, na perspectiva da população em geral</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Grau de conhecimento / Reputação do equipamento, programa, grupo artístico</li> </ul>
<b>Eficiência</b>	Custo-benefício / Qualidade do gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Índice de execução financeira e física</li> </ul>
<b>Eficiência / Execução</b>	Execução financeira e ampliação de receitas	<p><u>Execução orçamentária SEC e repasses às OSs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Valor total previsto na LOA para SEC e valor liquidado</li> <li><input type="checkbox"/> Valor total de repasse às OSs e orçamento total da SEC (R\$)</li> </ul> <p><u>Recursos financeiros para execução dos planos de trabalho</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Valor de repasse às OSs (previsto x realizado)</li> <li><input type="checkbox"/> Captação de recursos pelas OSs (previsto x realizado)</li> <li><input type="checkbox"/> Distribuição das receitas das OSs (repasses SEC, receita financeira, receita operacional, captação de recursos)</li> </ul>

<b>Indicadores de Desempenho dos Contratos de Gestão</b> (continuação)		
<b>DIMENSÕES</b>	<b>OBJETO DE MENSURAÇÃO</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Eficácia / Execução</b>	Execução física – Cumprimento do Plano de Trabalho	<p><u>Execução de metas técnicas e administrativas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Índice de Cumprimento de Metas Produto (ICMP)</li> <li><input type="checkbox"/> Índice de Cumprimento de Metas Resultado (ICMR)</li> <li><input type="checkbox"/> Mensurações tipo meta-produto com realizado menor que 80% ou maior que 120%</li> <li><input type="checkbox"/> Mensurações tipo meta-resultado com realizado menor que 80% ou maior que 120%</li> <li><input type="checkbox"/> Nº de mensurações tipo meta-produto não executadas sem justificativa</li> <li><input type="checkbox"/> Mensurações tipo meta-resultado não executadas sem justificativa</li> <li><input type="checkbox"/> Ações condicionadas com mensurações integralmente realizadas</li> </ul> <p><u>Realização de rotinas técnicas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Cumprimento das rotinas técnicas</li> </ul>
	Avaliação das instâncias de controle	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Avaliação dos controles internos das OSs: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho de Administração da OS</li> <li>- Conselho Fiscal da OS</li> <li>- Auditoria Independente</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> Avaliação UGE sobre os resultados do exercício</li> <li><input type="checkbox"/> Parecer da Comissão de Avaliação</li> <li><input type="checkbox"/> Resultados das auditorias da SEFAZ e do TCE</li> </ul>
<b>Excelência</b>	Gestão e custeio de recursos humanos	<p><u>Adequação dos gastos com RH</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> % de despesas com remuneração de RH</li> <li><input type="checkbox"/> % de despesas com remuneração de RH (dirigentes)</li> <li><input type="checkbox"/> Relação entre gastos da área meio e área fim</li> </ul>
	Comprovações	<p><u>Entrega de documentos e certidões</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Status da entrega</li> </ul>
	Comunicação – Transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Índice de Transparência nos sites (IT)</li> </ul>

## 5. Considerações finais

---

O percurso apresentado neste Caderno sintetiza parte da trajetória e dos dilemas enfrentados pela Unidade de Monitoramento da SEC SP nos seus quatro primeiros anos de existência, em seu esforço pela elaboração de indicadores para monitoramento e avaliação das ações realizadas em parceria com organizações sociais de cultura. Como se trata de um processo em andamento, as informações trazidas vêm passando por atualizações constantes e ainda não se pode dizer que chegamos a um produto final, consolidado.

Ademais, mudanças significativas poderão ser introduzidas, à medida que, concluída a fase de construção de indicadores mais voltados às parcerias com OSs, se inicie o trabalho com indicadores culturais relacionados às políticas estaduais de fomento à cultura e também àqueles voltados a acompanhar, medir e avaliar as ações realizadas de forma direta pela Secretaria da Cultura, como é o caso do trabalho no âmbito da Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico, que atua junto ao Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de SP – CONDEPHAAT.

O advento das leis federais 13.018/2014 e 13.019/2014, que disciplinam parcerias com Pontos de Cultura, por meio de termos de compromisso cultural, e parcerias com organizações da sociedade civil, através de termos de colaboração e fomento, também poderão representar perspectivas de análise futura, caso a SEC SP incorpore tais instrumentos na realização das políticas culturais paulistas.

O trabalho realizado contou com o apoio das diferentes gestões à frente da Secretaria da Cultura. Entre 2013 e 2018, três secretários bem diferentes estiveram à frente da Pasta, sem que isso implicasse mudanças drásticas o suficiente para inviabilizar a continuidade das ações em curso. Os estudos e experimentos realizados aconteceram ora em meio a um cenário de estímulo e valorização; ora graças ao reconhecimento de que diferentes visões políticas não deveriam impedir a continuidade do trabalho técnico, em que pesem as divergências metodológicas existentes; ora em meio a um contexto de grave crise, que reposicionou as prioridades do Estado e impôs sérias restrições à execução e ao acompanhamento das políticas culturais, devido à falta de recursos financeiros e humanos. Ainda assim, dentro do possível, as experiências têm continuado e a expectativa é que se possa prosseguir no esforço de melhor conhecer e analisar as realizações em curso, os resultados obtidos e seus impactos. Tais dados serão decisivos para a melhor tomada de decisão e para apoiar a divulgação qualificada das políticas culturais, com mais envolvimento e apropriação por parte da população.

Optamos pelo compartilhamento dessas experiências, apesar de ainda terem um longo percurso adiante, considerando que há pouca bibliografia no Brasil com o registro de processos de criação de indicadores culturais. Nesse sentido, esta publicação poderá ser útil para dar luz aos caminhos percorridos, evidenciando as alternativas encontradas e soluções experimentadas e mostrando como temos enfrentado os desafios apresentados. Esperamos que a experiência possa ser útil para iniciativas similares e que também contribua para o debate sobre indicadores culturais.

## Referências Bibliográficas

---

- ALCOFORADO, Flávio C. G. *As organizações sociais e o seu controle*. 2008.
- BOMFIM, Marianna P. M. *A Capability Approach de Amartya Sen e o indicador de desenvolvimento humano (IDH)*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012. Mestrado em Economia Política.
- BONET I AGUSTÍ, L. *Reflexiones a Propósito de Indicadores y Estadísticas Culturales*. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural, 2004.
- BOUERI, Rogério. “Índice de Gestão Municipal em Cultura”. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 2009, p. 251-276.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros: 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Brasília: IBGE, 2012.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, março de 2010.
- \_\_\_\_\_. “Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização – Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores”. Brasília: MPOG / AECID, dezembro de 2009.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- CARVALHO, Maria do C. B. (coord.). *Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas*. São Paulo: Cenpec, 2005.

- COSTIN, Claudia. “Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais”. *Revista Administração em Diálogo*, São Paulo, nº 7, 2005, pp. 107-117.
- FARIA, Rodrigo O. de. *Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios*. Menção honrosa no III Prêmio SOF de Monografias 2010.
- FERRAZ, Ivan R. *Indicadores de desempenho das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP), 2008. Mestrado em Administração.
- FORGHIERI, Cláudio C. *Orçamento por Resultados – OpR: Um Instrumento para a Gestão Pública orientada para Mudanças Sociais*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 04 de Junho de 2014.
- JANNUZZI, Paulo de M. *Indicadores sociais no Brasil*, 3ª ed. Campinas: Alínea, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão*. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 5, 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
- LÓPEZ G., Loreto & POBLETE M., Paula. *Indicadores para el Sector Cultural en Chile*. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural. Boletín GC: Gestión Cultural n. 7: Indicadores y Estadísticas Culturales, abril de 2004.
- MOREIRA RAMOS, Claudinéli. “Indicadores como ferramenta de comprovação de resultados na área da cultura”. Em: GRADIM, Carlos (Org.). *O terceiro setor na gestão da cultura: a perspectiva a partir do Museu de Arte do Rio*. Rio de Janeiro: Instituto Odeon, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Algumas considerações sobre um novo modelo de gestão de museus”. Em: FABRI, Angélica et al. *Documentação e conservação de acervos museológicos: diretrizes*. Brodósqui: ACAM Portinari, 2010.

- NAVES, Rubens (Coord.). *Organizações sociais: a construção do modelo*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- PONTE, Elizabeth. *Por uma cultura pública: organizações sociais, OSCIPs e a gestão pública não-estatal na área da cultura*. São Paulo: Iluminuras, 2012.
- SÃO PAULO. *Conferência Estadual de Cultura São Paulo 2013 – Relação de propostas estaduais aprovadas*.
- SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. *Sistema de Monitoramento dos Programas e Ações do PPA – SIMPA: manual do sistema*, julho de 2014.
- SILVA, Frederico A. B. da; ARAÚJO, Herton E. (coord.). *Indicador de desenvolvimento da economia da cultura*. Brasília: IPEA, 2010.
- SILVA, Líliliana S. e. *Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva*. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2007. Tese de Doutorado em Cultura e Informação.
- \_\_\_\_\_. "Indicadores para políticas culturais de proximidade: o caso Prêmio Cultura Viva". In: BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia. (Org.). *Pontos de Cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. 1ed. Brasília: IPEA, 2011, v. , p. 89-110.
- SILVA, Líliliana S. e; OLIVEIRA, Lucía M. B. "Emprego cultural no Brasil: impressões a partir de uma análise comparativa". *Revista Observatório Itaú Cultural*, v. 03, p. 86-91, 2007.
- \_\_\_\_\_. "MUNIC Cultura: o necessário protagonismo das cidades nas políticas culturais". *Revista Observatório Itaú Cultural*, v. 3, p. 69-73, 2007.
- TEIXEIRA COELHO, José. *Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário*. São Paulo: Iluminuras / FAPESP, 1997.
- UNESCO. *Abordagem de programa, gestão e monitoramento por resultados (RBM), aplicada pela UNESCO: princípios norteadores*. Brasília: UNESCO, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Informe Mundial sobre la Cultura*. UNESCO, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Batería de Indicadores UNESCO en Cultura para el Desarrollo – Manual Preliminar de Metodología* (febrero-junio 2011).

UNESCO. *Culture & Development*. UNESCO, 2012.

\_\_\_\_\_. *Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo*. Manual Metodológico. UNESCO, 2014.

\_\_\_\_\_. *A UNESCO e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. UNESCO, 2017.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Committee on Culture. *Cultural indicators and Agenda 21 for culture*. Documento adaptado em 24 de Outubro de 2006, em Barcelona, no primeiro encontro do Committee on Culture of UCLG.

ZOLET, Rachel. "O contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais como instrumento de fuga do regime jurídico administrativo". *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 de Fevereiro de 2011.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (regula o acesso a informações).

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo (texto constitucional promulgado em 05/10/1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1990 a 28/2009).

SÃO PAULO. Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998 (qualificação das organizações sociais da área da cultura)

SÃO PAULO. Decreto nº 50.941, de 05 de julho de 2006 (reorganiza a Secretaria da Cultura).

SÃO PAULO. Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012 (regulamenta a Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações).

SÃO PAULO. Decreto nº 59.046, de 05 de abril de 2013 (criação da Unidade de Monitoramento dos Contratos de Gestão).

SÃO PAULO. Decreto Nº 60.681, de 23 de julho de 2014 (dispõe sobre a qualificação das organizações sociais da área da cultura e dá providências correlatas).

SÃO PAULO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015. Anexo I – Prioridades e metas.

SÃO PAULO. Lei nº 14.676 de 28 de dezembro de 2011. Plano Plurianual  
2012-2015. Volume II.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 846, de 04 de junho de 1998  
(qualificação de entidades como organizações sociais).

## Indicadores para políticas públicas de cultura: desafios e perspectivas em SP

### Pesquisa

Liliana Sousa e Silva

### Texto

Liliana Sousa e Silva e Claudinéli Moreira Ramos

### Colaboração

Danielle de Lima Silva, Gabriela Toledo Silva,  
Marianna Percinio Moreira Bomfim, Vanderli Assunção Ferrarezi

### **Agradecemos a tod@s que atuaram na UM entre 2013 e 2017 e contribuíram para as atividades, reflexões e resultados do período:**

Carlos Curto R. Pato, Eduardo Baider Stefani, Eduardo Toshinobu Yoshii,  
Leticia B. Tarifa, Lourdes Potenza, Marcos Falcão, Maura Crostini Pereira,  
Regiane Souza Lucio, Ricardo Kazuo Ysimine, Rui Moreira de Oliveira,  
Sildeia Maria Pereira, Walter Joogi Takauti

**Estagiári@s:** Carolina Ortega Faia de Souza, Flávia Moreira B. de Souza,  
Larissa Rodrigues Ribeiro, Valter Gentini Lima

SOUSA E SILVA, L., MOREIRA RAMOS, C. *Indicadores para políticas públicas de cultura: desafios e perspectivas em SP* / Liliana Sousa e Silva, Claudinéli Moreira Ramos. São Paulo: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo / Unidade de Monitoramento, fevereiro de 2018.

### **Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo**

Unidade de Monitoramento

Rua Mauá, 51 – 3º andar – CEP 01028-000 – Luz – São Paulo, SP – Brasil

[www.cultura.sp.gov.br](http://www.cultura.sp.gov.br) - [www.transparenciacultura.sp.gov.br](http://www.transparenciacultura.sp.gov.br)

[monitoramento.cultura@sp.gov.br](mailto:monitoramento.cultura@sp.gov.br)

## GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Geraldo Alckmin**

Governador

**José Luiz de França Penna**

Secretário de Cultura do Estado de São Paulo

**Romildo Campello**

Secretário-adjunto de Cultura do Estado de São Paulo

**Alessandro Soares**

Chefe de Gabinete

**José Brito de França**

Assessor Parlamentar

**Claudinéli Moreira Ramos**

Coordenadora da Unidade de Monitoramento

### UNIDADE DE MONITORAMENTO DA SEC SP

**Coordenadora:** Claudinéli Moreira Ramos

**Assessora Técnica:** Liliana Sousa e Silva

**Diretora de Avaliação:** Marianna Percinio Moreira Bomfim

**Diretora de Monitoramento e Normas:** Vanderli Assunção Ferrarezi

**Especialista em Pol. Públicas designada:** Gabriela Toledo Silva

**Diretora de Apoio Administrativo:** Danielle de Lima Silva

**Estagiári@s:** Andressa Tatiane dos Santos  
Jéssica Santos Guedes da Silva  
Rodrigo Ribeiro de Lima