

1º RELATÓRIO GET

A Resolução TCE 23/2022 e a incompatibilidade de apresentação do custo unitário por meta dos Contratos de Gestão firmados pelas Organizações Sociais de Cultura. Propostas para maior transparência na elaboração de Planos Orçamentários de novos Contratos de Gestão e na demonstração da execução orçamentária dos Contratos de Gestão vigentes.

I. Sumário executivo.....	1
II. O Grupo de Estudo e Trabalho.....	3
III. Da Resolução nº 23/2022	4
IV. Da atual estrutura dos Planos de Trabalho dos Contratos de Gestão na área da Cultura.	6
V. Da incompatibilidade de apresentação do custo unitário por meta dos contratos de gestão firmados entre a SCEIC e as Organizações Sociais de Cultura	11
A. Diversidade de equipamentos culturais.....	11
B. Diversidade de metas, de variáveis em relação a cada meta e de resultados	12
C. Da impossibilidade de cindir custos unitários para diferentes metas	15
D. O custo unitário por meta não mediria a eficiência das ações culturais.....	16
E. A lógica que rege os contratos de gestão na área da saúde não pode ser transposta para a área da Cultura.....	17
VI. Reflexões sobre a aferição da eficiência dos contratos de gestão na área da Cultura	18
A. Uma lógica de metas e resultados, com captações crescentes, metas condicionadas e otimização dos recursos repassados.....	18
B. Da existência de séries históricas de realizações e de orçamentos como fator de aferição da eficiência dos contratos de gestão.....	20
C. A necessidade de gestão dos riscos e contingências em parcerias que superam mais de um exercício	21
VII. Propostas para o aperfeiçoamento do modelo.....	22
A. A revisão e fortalecimento dos Referenciais Orçamentários Financeiros	23
B. A revisão e maior detalhamento das Premissas Orçamentárias	25
C. A indicação de forma mais objetiva da correlação entre os programas de área fim e as respectivas linhas de despesas	28
VIII. Conclusão.....	30

I. Sumário executivo

Este Relatório apresenta os entendimentos e as propostas iniciais do Grupo de Estudo e Trabalho (GET) sobre a incompatibilidade de apresentação do custo unitário por meta dos Contratos de Gestão firmados pela Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas (SCEIC) e as Organizações Sociais de Cultura (OS) qualificadas em conformidade com a Lei 846/1998.

As atividades do GET, em caráter inicial da discussão sobre o tema, respondem às atuais exigências da Resolução TCESP n. 23/2022, que alterou a Instrução nº 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em que passou a exigir a demonstração do *custo unitário de cada meta* nas convocações públicas, aditamentos e prestações de contas no âmbito dos Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais (OSs), incluindo a área da Cultura.

Até o momento, restou demonstrada a incompatibilidade destas novas exigências, no âmbito da Cultura, considerando as diversidades de linguagem, público, objetos e as peculiaridades das atividades desenvolvidas.

Considerando que o custo unitário é uma metodologia que se refere ao custo associado a uma unidade de um produto ou serviço, o GET entende que existem várias outras metodologias de orçamentação que podem ser utilizadas para planejar, estimar e controlar os custos em projetos e ações culturais. Após reflexão, o GET apresenta neste relatório três propostas para aperfeiçoamento e maior transparência na elaboração de Planos Orçamentários de novos Contratos de Gestão e na demonstração da execução orçamentária dos Contratos de Gestão vigentes:

→ Na etapa das convocações públicas:

- Na etapa da definição do orçamento, a utilização do instrumento elaborado pela SCEIC: Referencial Orçamentário Financeiro (ROFs). O instrumento propõe cenários orçamentários para subsidiar a Pasta na tomada de decisão quanto à definição dos repasses para o próximo CG, a partir das diretrizes, perspectiva e desafios para a nova convocação pública, fornecidas pela Unidade Gestora e pelo Gabinete da Pasta; da série histórica do objeto cultural no último ciclo contratual; da definição de governo e prognósticos de cenários futuros e tendências de inflação;
- Na etapa de lançamento da convocação pública, a elaboração do TERMO DE REFERÊNCIA com a definição da Secretaria quanto aos repasses previstos para a próxima vigência contratual, o mínimo de captação de

recursos, indicadores de despesas com RH e as diretrizes da política pública que deverão balizar as propostas técnicas-orçamentárias;

- Na etapa de apresentação das propostas e de assinatura dos Contratos de Gestão e aditamentos, o detalhamento das premissas dos Planos Orçamentários (Anexo III dos CGs), com a indicação de informações qualificadas sobre a construção e a composição do orçamento;
- Em cada novo ajuste, a indicação da correlação entre as metas-produto do Plano de Trabalho e as respectivas linhas de despesas/custos variáveis do Plano Orçamentário.

II. O Grupo de Estudo e Trabalho

O Grupo de Estudo e Trabalho sobre as novas diretrizes da Instrução Normativa TCE 01/2020 foi criado por meio da Resolução SCEIC nº 51, de 06 de julho de 2023, com o objetivo de promover o estudo e o diagnóstico das especificidades dos objetos culturais contratualizados com as OSs responsáveis pela gestão, por meio de discussões, análises de casos e levantamento de métodos de custeio.

O GET é composto por servidores públicos da SCEIC e representantes das Organizações Sociais na Associação Brasileira das Organizações Sociais de Cultura (ABRAOSC), convidados segundo a expertise com a gestão dos objetos culturais e a diferentes linguagens artísticas, a saber, Marcelo Henrique Assis, Secretário executivo da SCEIC; Wagner Seian Hanashiro, Dirigente da Assessoria Técnica do Gabinete da Secretária; Patricia Carina Muniz – Assessoria Técnica do Gabinete da Secretária; Gisela Colaço Geraldi, Coordenadora da Unidade de Monitoramento; Vanessa Costa Ribeiro, Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico; Dennis Alexandre Rodrigues de Oliveira, Coordenador da Unidade de Difusão, Bibliotecas e Leitura; Bruna Attina, Coordenadora da Unidade de Formação Cultural; Pétrick Pontes, OS Associação Pró-Dança e ABRAOSC; Plínio Correa, OS Poiesis e ABRAOSC; Gisele Regina da Silva, OS Catavento e ABRAOSC; Odair Fiuza, OS Santa Marcelina Cultura e ABRAOSC; Vitoria Boldrin, OS IDBrasil; Renata Motta, OS IDBrasil e ABRAOSC; Silmara Baltazar Novo, OS SPLeituras e ABRAOSC.

A coordenação dos trabalhos coube à servidora Gisela Colaço Geraldi.

Foram realizadas reuniões presenciais durante os meses de julho e agosto de 2023.

III. Da Resolução nº 23/2022

Em dezembro de 2022, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou a Resolução n. 23/2022 para alterar sua Instrução n. 01/2020 e, dentre outras disposições, passou a exigir a demonstração do *custo unitário de cada meta* nas convocações públicas, aditamentos e prestações de contas no âmbito dos Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais (OSs).

Eis a redação dos dispositivos da Instrução n. 01/2020 sobre o tema, com redação dada pela nova Resolução:

Art. 134 – *Os órgãos da administração direta do Poder Executivo e respectivas autarquias, fundações e consórcios públicos encaminharão, para fins de cadastramento em processo eletrônico, exclusivamente por meio digital ou diretamente via web, observando a formatação prevista nas disposições atinentes ao e-TCESP divulgadas em Comunicado específico na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados da data da assinatura:*

I – todos os contratos de gestão e seus respectivos anexos, celebrados com Organizações Sociais (OS), de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), corrigidos anualmente pela variação da UFESP, por meio de Comunicado específico divulgado para esse fim, que deverão vir acompanhados dos seguintes documentos:

[...]

p) *demonstrativo dos custos apurados para a estipulação das metas e do orçamento, demonstrando inclusive o custo unitário de cada meta;*

Art. 136 – *Para fins de fiscalização e acompanhamento das atividades anualmente desenvolvidas pelas OSs, os órgãos e entidades públicos mencionados no art. 134 remeterão a este Tribunal, até 30 (trinta) de junho do exercício financeiro seguinte à transferência dos recursos, os seguintes documentos:*

[...]

IX – *relatório anual da OS sobre a execução técnica e orçamentária do contrato de gestão, apresentando:*

[...]

b) *exposição sobre a execução orçamentária e seus resultados, demonstrando inclusive o custo unitário de realização de cada meta (redação dada pela Resolução nº 23/2022);*

Art. 164 – Para fins de fiscalização e acompanhamento dos ajustes selecionados, os órgãos e entidades públicos mencionados no art. 160 remeterão a este Tribunal, até 30 (trinta) de junho do exercício financeiro seguinte à transferência dos recursos, os seguintes documentos:

[...]

IX – relatório anual da OS sobre a execução técnica e orçamentária do contrato de gestão, apresentando:

[...]

b) exposição sobre a execução orçamentária e seus resultados, demonstrando inclusive o custo unitário de realização de cada meta.

O tema foi reiterado pela Secretaria Diretoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em maio p.p., por meio do Comunicado SDG 25/2023:

COMUNICADO SDG nº 25/2023

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua missão de fiscalizar e orientar para a correta formalização de contratações públicas no âmbito do Terceiro Setor, e no intuito de esclarecer as regras concernentes à aplicação das Leis Federais nº 9.637/98, nº 13.019/14 e nº 9.790/99, no que tange ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas, alerta que:

- o plano de trabalho e o ajuste devem conter o detalhamento de quantitativos e preços unitários apurados para a estipulação das metas e do orçamento, demonstrando inclusive o custo próprio de cada uma delas;
- o ajuste ou o plano de trabalho deve conter autorização específica para apropriação e realização de despesas com rateio administrativo;
- as despesas decorrentes de processos de rateio, ou seja, as realizadas em centros de serviços compartilhados, tais como folha de pagamento, energia elétrica, água, internet, telefone, devem ser controladas de forma que haja rastreabilidade da sua origem, permitindo sua clara identificação;
- cada valor decorrente do processo de rateio deve ser acompanhado de documentos comprobatórios da origem da despesa, permitindo análise da composição dos custos específicos de cada unidade gerenciada;
- as despesas administrativas realizadas pela sede da organização social, necessárias à execução do objeto do contrato de gestão e comuns a diferentes ajustes por ela celebrados, devem ser proporcionais ao valor do repasse e pertinentes ao objeto da parceria;

- o plano de trabalho deve estabelecer a composição analítica das despesas a serem incluídas no rateio administrativo e demonstrar o custo total da administração central e a parcela rateada;

- devem ser estabelecidos os critérios e o cálculo para o rateio administrativo, de forma a demonstrar a pertinência das proporções utilizadas para a divisão de custos;

- os entes jurisdicionados devem regulamentar a matéria concernente ao rateio administrativo mediante a edição de legislação local sobre o tema.

Importante destacar que a conciliação bancária entre todas as contas destinatárias dos recursos do contrato de gestão é condição indispensável para rastreabilidade da despesa, possibilitando a verificação dos pagamentos com tais recursos.

Eventuais irregularidades constatadas na análise dos repasses poderão ensejar a reprovação de contas e balanços anuais, restituição de valores e aplicação de penalidades aos responsáveis.

SDG, 12 de maio de 2023.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

Secretário-Diretor Geral

IV. Da atual estrutura dos Planos de Trabalho dos Contratos de Gestão na área da Cultura.

A atual estrutura dos Contratos de Gestão e dos respectivos aditivos prevê anexos técnicos como Plano Estratégico, o Plano de Trabalho com o quadro de ações e mensurações e o correspondente Plano Orçamentário, além das rotinas e obrigações vinculadas ao(s) objeto(s) cultural(is).

No Plano Estratégico, são apresentadas as diretrizes, os objetivos gerais e específicos, de forma estruturada e direcionada para o desenvolvimento e a gestão do(s) objeto(s) cultural(is), além das características dos objetos e as ações a serem desenvolvidas durante a vigência contratual.

No Plano de Trabalho, o Quadro de Ações e Mensurações consolida a quantidade de ações a serem realizadas para viabilizar as diretrizes previstas no Plano Estratégico. As ações são qualificadas de acordo com a Matriz metodológica para organização e construção das Ações e Mensurações dos Planos de Trabalho (MaPA).

Ação cultural pode ser entendida amplamente como “processo de criação ou organização das condições necessárias para que pessoas e grupos inventem seus próprios fins no universo da cultura” (Coelho, 1997) e, no âmbito da gestão cultural, como “conjunto de atividades e procedimentos, envolvendo recursos humanos e materiais, que visam pôr em prática os objetivos de uma determinada política cultural” (Ontologia da Cultura, 2016). Para o sistema da MaPA, a “Ação” corresponde à unidade daquilo que é ou deverá ser feito no âmbito de um Objeto Cultural, como detalhamento de sua execução. Um Objeto Cultural se desdobra em N Ações, que serão classificadas por Espécie, Subespécie, Linguagem Artística/Expressão Cultural e Função que irão estruturar os Planos de Trabalho e suas estratégias. As Ações estão contidas nos Blocos de Função e contêm N Mensurações.

Os instrumentos de Mensuração são as ferramentas de monitoramento e avaliação das Ações, compreendendo ao conjunto de unidades de medida que permitem informar sua execução e detalhar suas características, produtos e resultados.

As mensurações de ações são discriminadas de acordo com o formato e nomenclatura utilizados pelo segmento da cultura na caracterização dos eventos, e são classificadas em metas-produto e metas-resultado.

A meta-produto está relacionada ao desenvolvimento ou aprimoramento de produtos e/ou serviços relacionados à diretriz da política pública do(s) objeto(s) cultural(is). Essa meta envolve aspectos como inovação, qualidade e características específicas do que deverá ser entregue ao conjunto da sociedade.

Se um museu estabelece como meta “criar uma exposição interativa”, isso envolve o desenvolvimento de um novo produto cultural, que se define como meta-produto.

A meta-resultado, por outro lado, está mais focada nos resultados ou impactos que o Contrato de Gestão busca alcançar, relacionados à missão e aos objetivos estratégicos do(s) objeto(s) cultural(is). Esses resultados podem ser tangíveis ou intangíveis e geralmente medem o resultado em termos de seu impacto na sociedade, comunidade ou setor em que atua.

Se um teatro estabelece uma meta de público de espectadores, isso envolve a medição do número de participantes que frequentam apresentações e a isso se refere a meta-resultado.

Além das mensurações de ações (metas-produto e resultado), o Contrato de Gestão ainda define para cada tipo de objeto cultural uma série de rotinas e obrigações, que devem ser executadas durante a vigência daquele Plano de Trabalho, com prazos definidos no próprio ajuste.

Considerando a especificidade dos Contratos de Gestão da Cultura, as OSs ainda têm o desafio, previsto em contrato, de captar recursos para o Contrato de Gestão (recursos operacionais e incentivados, financeiros ou não). Nesse caso, algumas ações são contratualizadas como “Metas Condicionadas”, que poderão ser realizadas em caso de repasse e/ou captação adicionais, ou otimização dos recursos existentes.

AÇÃO		MENSURAÇÃO	
PREVISTO (UGE)	PACTUADA	PREVISTO (UGE)	META-PRODUTO
	CONDICIONAL		META-RESULTADO
			DADO EXTRA
REALIZADO (OS)	PACTUADA	REALIZADO (OS)	META-PRODUTO
	CONDICIONAL		META-RESULTADO
			DADO EXTRA

O conjunto de ações e suas respectivas mensurações consideradas metas-produto, bem como as rotinas e obrigações vinculadas a essas metas são consideradas atividades-fim do Plano de Trabalho e, portanto, possuem recursos correlacionados no Plano Orçamentário. As meta-resultados, por serem metas de mensuração de impactos (público, satisfação, alcance etc.) não possuem vinculação direta no orçamento.

O Plano Orçamentário (PO) é composto da *Planilha Orçamentária*, que consolida o valor total previsto para execução do Plano de Trabalho, discriminando os recursos que se espera dispor, categorizados por fonte e/ou origem, e a estimativa dos gastos previstos, e das *Premissas Orçamentárias* que embasam a elaboração do Orçamento.

Na Planilha Orçamentária, a previsão de gastos, excluídos os investimentos e imobilizações, estão estruturados de forma padrão e estimados a preços de mercado, que podem ser agrupados em:

- a. Gastos previstos com a gestão recorrente do equipamento ou programa, seu custeio e/ou manutenção de sua estrutura operacional perene, apresentados conforme a natureza e/ou especificidade do recurso mobilizado:

- Recursos Humanos área-meio e área-fim: estimados com base no quadro previsto de pessoal em conformidade com o plano de cargos e salários de cada OS.
 - Prestadores de Serviços Área Meio (Consultorias/Assessorias/Serviços Terceirizados, tais como vigilância, limpeza, contabilidade/auditoria, advocacia, informática, RH etc.);
 - Custos Administrativos, Institucionais e Governança (locação de imóveis, veículos e equipamentos, utilidades públicas, viagens e estadias, material de consumo, escritório e limpeza, financeiras, treinamento etc.);
 - Programa de Edificações: conservação, manutenção e segurança (gastos diretos, excluídos recursos humanos próprios, com conservação e manutenção de edificações, sistemas de segurança, licenças e autorizações, seguros, implementos etc.)
 - Comunicação e Imprensa (gastos diretos, excluídos recursos humanos próprios, com planos de comunicação e site, projetos gráficos, materiais de comunicação, publicações, assessoria de imprensa, publicidade e demais despesas de divulgação e comunicação).
- b. Gastos diretos estimados, na realização das atividades-fim, excluídos recursos humanos, classificadas em eixos programáticos ajustados entre as Unidades Gestoras da Contratante e guardam correlação com as metas previstas no Quadro de Ações e Mensurações do Plano de Trabalho e com as rotinas e obrigações de manutenção e conservação de cunho finalístico da atividade. Os valores são estimados com base nos recursos a serem mobilizados/contratados para realização de cada tipo de ação tomada em seu conjunto (profissionais especialistas, materiais, equipamentos, inclusive locação, serviços de apoio, custo de locomoção e estadia etc.).

Busca-se com o Plano Orçamentário destinar os recursos suficientes para a execução do Plano de Trabalho. O PO padroniza em todos os contratos a desagregação das despesas por macro rubricas das áreas meio e finalísticas. E para isso, optou-se por uma divisão da informação em quatro blocos, a fim de que o documento apresentasse aspectos contábeis sob regime de competência, sem perder algumas informações financeiras importantes para o acompanhamento gerencial da SCEIC.

1. A Parte I - REPASSES E OUTROS RECURSOS VINCULADOS AO CONTRATO DE GESTÃO: Trata-se de um bloco gerencial onde os recursos esperados de entrada para um CG são definidos contratualmente para um determinado período. Nas contas e subcontas desse bloco são definidas as estimativas de todas as receitas de recursos para a operação do CG (objetos culturais) durante o exercício financeiro.
2. A Parte II - A DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADO (DRE) reflete a projeção das contas de desempenho presentes nas Demonstrações Financeiras. Ela está estruturada da seguinte forma: primeiro, as Receitas a serem apropriadas, vinculadas ao contrato de gestão; em seguida, as Despesas estimadas do contrato de gestão; por fim, uma linha final intitulada Superávit/Déficit do exercício, que é planejada para alcançar um saldo zero, conforme orienta a NBC TG 07. O segundo bloco da seção II trata das Despesas do contrato de gestão, apresentadas de maneira detalhada com a divisão de contas em itens e subitens dos diversos tipos de despesas relacionadas ao CG.
3. A Parte III - INVESTIMENTOS/IMOBILIZADO reflete o ativo imobilizado. No ajuste devem ser apresentadas as previsões das aquisições ao longo do exercício, segregadas por fonte de recurso
4. A Parte IV - PROJETOS A EXECUTAR E SALDOS DO CG, trata-se da parte contábil do Plano, que deve informar as contas de Saldo de Projetos a Executar (contábil) dos Recursos repassados, incentivados e outras informações, como os saldos bancários do exercício.

O PO, por ser uma ferramenta metodológica de monitoramento e avaliação da execução dos CG, é anexo obrigatório de todos os ajustes contratuais, que definem as previsões de receitas e despesas e, na etapa da execução orçamentária, as OSs preenchem mensalmente o realizado, para que as UGEs e a UM possam monitorar a execução orçamentária-financeira.

Um dos principais objetivos do Plano Orçamentário (Premissas e Planilha Orçamentária de Previsto x Realizado) é viabilizar a realização de comparações e agrupamentos de categorias entre os CGs, assegurando a máxima transparência nas informações de cunho orçamentário, financeiro e contábil dos Contratos de Gestão conduzidos pela SCEIC. O contrato de gestão em si incorpora cláusulas que garantem a integridade das informações prestadas no PO, estabelecendo que estes se fundamentem nos demonstrativos contábeis, devidamente auditados e aprovados pelos conselhos administrativos das respectivas entidades. Esse processo garante à Pasta a confiabilidade

indispensável para avaliar as Prestações de Contas Anuais, em relação aos resultados obtidos em conformidade com o planejado.

V. Da incompatibilidade de apresentação do custo unitário por meta dos Contratos de Gestão firmados entre a SCEIC e as Organizações Sociais de Cultura

Custo unitário consiste em uma métrica econômica para expressar o valor médio de produção ou comercialização de um produto (ou serviço), sendo de relevante importância para o processo de avaliação e tomada de decisão no ambiente produtivo e de planejamento de atividades. Trata-se de uma metodologia de larga utilização nas instituições.

Todavia, o conceito de custo unitário é adequado para produtos ou serviços (unidades objeto de custeio) homogêneos em suas características e composição, reproduzíveis, próprios de linhas de produção ou produção em série ou contínua. Pressupõe a sua disponibilidade no ambiente econômico, tendo os valores de mercado como referências de custo.

A característica dos produtos culturais, como demonstrado a seguir, reside justamente na sua singularidade. Nestas circunstâncias, a adoção da métrica do custo médio para avaliação dos seus produtos, misturando produtos de natureza semelhante, porém de composições qualitativas e quantitativas distintas, podem induzir a erros na avaliação e nas tomadas de decisões de Planos de Trabalhos.

A. Diversidade de equipamentos culturais

O fomento e a gestão de equipamentos e ações culturais em parceria entre o Estado de São Paulo e a sociedade civil organizada, por meio dos Contratos de Gestão, constitui um caso de sucesso, sendo adotado como modelo em outros estados da Federação. Atualmente, os objetos culturais do Estado de São Paulo são diversos em temas, produção, programação e públicos. Trata-se de bibliotecas, corpos estáveis, museus, oficinas culturais, salas de espetáculos, centros de formação cultural, espaços expositivos e diversos outros equipamentos e ações regidos pelo mesmo modelo de contratos de gestão. São 18 Organizações Sociais de Cultura, com 26 Contratos de Gestão vigentes, para gerirem mais de 90 objetos culturais no estado de São Paulo. Para gerir toda essa diversidade de equipamentos e linguagens, atualmente, a SCEIC conta com três Unidades Gestoras para acompanhamento de tais parcerias - a Unidade de Difusão,

Bibliotecas e Leitura (UDBL), a Unidade de Formação Cultural (UFC) e a Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico (UPPM) - além da própria Unidade de Monitoramento (UM), o que confirma tal diversidade.

B. Diversidade de metas, de variáveis em relação a cada meta e de resultados

Ao lado da diversidade de equipamentos culturais, a **multiplicidade de metas** enriquece este contexto. O Censo realizado pela ABRAOSC, desde 2019, indica que todas as suas associadas desenvolvem **programas educativos**, fato este que, somado à política de **descentralização e democratização das atividades culturais**, resulta na existência de ações, cujas funções de **criação, preservação, difusão e formação cultural** são realizadas muitas vezes no âmbito de um mesmo equipamento.

Tome-se por exemplo as metas fixadas no CG 02/2021, tendo por objeto o fomento e gestão da **Sala São Paulo, da OSESP e dos Festivais de Campos do Jordão**: além de realizar *concertos* em diferentes formatos (concertos sinfônicos, do coro, concertos de grupos de câmara, recitais, transmitidos ou não a TVs públicas ou via rádio, gratuitos, a preços populares ou mediante ingresso, com regentes convidados, com solistas convidados), tal parceria prevê a manutenção do *Centro de Documentação Musical (CDM)*, a manutenção de *alunos* no Coro Infantil e Coro Juvenil, a encomenda de obras inéditas para orquestra e para coro, a *edição de partituras*, a gravação de obras, a realização de ensaios abertos e *concertos didáticos*, a realização de *masterclasses*, a manutenção da *Academia de Música da OSESP*, dentre outras.

Já as metas do CG 05/2023, tendo por objeto o fomento e gestão da **Pinacoteca de São Paulo**, incluem exposições de longa duração, exposições temporárias em outros espaços (Pina Luz e Estação Pina), ações de preservação, catalogação e revisão do acervo, visitas educativas, cursos de capacitação para professores, metas de público, dentre outras.

O CG 03/2023, cujo objeto cultural é composto pela **Escola de Música do Estado de São Paulo – EMESP Tom Jobim, o Theatro São Pedro e a Orquestra do Theatro São Pedro**. Um dos objetivos desse contrato é a formação profissionalizante de músicos, proporcionando conhecimento, vivência e compreensão musical, abarcando toda a história da música ocidental, desde a música antiga à contemporânea, do popular ao erudito. Promove também o aperfeiçoamento artístico de profissionais que já completaram sua formação nestas áreas artísticas e que desejam aprofundar e ampliar ainda mais seus

conhecimentos, além de apresentar novas perspectivas de atuação e incentivar o aperfeiçoamento e o empreendedorismo musical. Além disso, parte importante das ações realizadas no âmbito desse CG promovem o fortalecimento do Theatro São Pedro e da ópera, como um polo formador, irradiador e consolidador desta linguagem, além da difusão e circulação da música sinfônica, da música de câmara, da música instrumental e vocal e do repertório contemporâneo, com a Orquestra do Theatro São Pedro. Tornando o próprio teatro reconhecido como referência na cena lírica do país e como o mais importante palco de ópera do Estado. Ademais, buscando construir um espaço de acesso e democratização de diferentes públicos, o Theatro promove também concertos de música popular, espetáculos de dança, realiza ensaios abertos gratuitos, entre outras ações.

Por fim, as metas do CG 01/2019, tendo por objeto o fomento e gestão da **São Paulo Companhia de Dança**, preveem metas de produção (criação e manutenção de coreografias, com repertório brasileiro e internacional), difusão (apresentações na capital, interior e litoral, além de turnês internacionais), registro e memória (produção de documentários, livros), e de formação (palestras, oficinas de dança, capacitação de professores, programas de formação de novas plateias). Anote-se, em tempo, que muitas das atividades passaram a ser realizadas em *formato virtual ou híbrido*, o que rompeu barreiras geográficas e multiplicou seu público e seu alcance.

Longe de constituir um óbice ao modelo, esta diversidade de equipamentos culturais e de metas deve ser motivo de orgulho para o Estado de São Paulo, que, afinal, estendeu sua política cultural para diferentes públicos e regiões, em diferentes formatos, a fim de alcançar o maior número possível de beneficiários.

Contudo, é precisamente essa diversidade que acaba por gerar a incompatibilidade na definição de padrões, dificultando a obtenção dos custos unitários por objetivo. Tomando por exemplo a realização de concertos sinfônicos, não é preciso descer a detalhes para se considerar a variação entre sua realização pela **Orquestra Jovem do Estado** (grupo artístico ligado à EMESP Tom Jobim) e pela **OSESP**, dada a diferença de propósito e *expertise* entre músicos profissionais de alta performance e músicos em formação.

Mesmo dentro do mesmo equipamento cultural e da mesma meta, o custo unitário por meta não pode ser estimado, dada a existência de incontáveis variáveis. Os **concertos sinfônicos** da OSESP, por exemplo, podem ou não envolver a participação do Coro da OSESP, do coro infantil ou ainda do coro juvenil; podem envolver diferentes formações a depender do repertório: quartetos, quintetos, grupos de câmara, formações menores para

execução de obras barrocas, clássicas até grupos maiores para execução de obras corais, como a “Sinfonia dos Mil”, de Mahler; podem ser executadas na própria Sala São Paulo ou em outros espaços, demandando locações de equipamentos de iluminação, sonorização etc.; podem envolver obras inéditas, encomendadas, obras cujos direitos autorais são licenciados ou obras em domínio público; podem demandar a locação de partituras ou a utilização de partituras do acervo, que também demanda custos de manutenção; podem ser conduzidas por regentes convidados, nacionais ou estrangeiros; por um solista ou mais de um solista, a depender do programa escolhido; podem ser transmitidas em TV aberta ou licenciados de forma onerosa a outros canais e estações.

No mesmo sentido, as **exposições dos museus** podem contar com acervo próprio, com obras cedidas em comodato ou locadas, do Brasil ou exterior (com custo de logística e seguro variados), assim como por múltiplas combinações de tais variáveis; podem demandar diferentes abrangências de pesquisas sobre o tema; podem contar com curadoria interna ou com curadoria contratada, entre brasileiros ou estrangeiros; podem se constituir em exposições permanentes, de longa ou curta duração; podem ser realizadas em espaços próprios dos equipamentos, em espaços cedidos em comodato ou locados; podem, ainda, ser itinerantes, demandando custos com logística e conservação; podem ser gratuitas, a preços populares ou oferecidas mediante cobrança de ingressos; podem tomar diferentes formatos, reunindo um maior ou menor número de obras, ou ainda obras de diferentes tamanhos (esculturas, por exemplo); podem ser acompanhadas de eventos como aulas, visitas guiadas, oficinas e inaugurações.

Apresentações de teatro e de dança também envolvem variáveis dignas de nota. A São Paulo Companhia de Dança, por exemplo, por não dispor de sede própria para realização de seus espetáculos, tem na difusão e circulação grande parte de seu eixo de metas e atividades. As condições de ocupação de cada teatro, considerando teatros públicos ou privados, cedidos ou locados, mediante compartilhamento das receitas de bilheteria, mediante pagamento de cachê ou oferecimento de contrapartidas como a cobertura de custos de transporte, hospedagem, alimentação e outros. A necessidade de locação de equipamentos de som e de iluminação; a realização de repertórios clássicos ou contemporâneos; a contratação de coreografias sob encomenda, de artistas nacionais ou estrangeiros; a manutenção de obras em repertório; a renovação de licenciamentos para representações de obras ao vivo; a variação nos custos de cenário, considerando adereços ou itens de cena, ou nos custos de figurinos; e até mesmo a variação do número de bailarinos em cena, considerando questões internas como a própria coreografia, o formato e as dimensões dos palcos; tudo vem a afetar a composição dos custos de produção e circulação.

Importante destacar que o conceito do custo unitário pressupõe o estabelecimento de produtos padronizados, o que não é aderente à complexidade e às nuances envolvidas na realização de ações com objetivos e características diversas. Esse modelo tende a simplificar as atividades em unidades padronizadas, o que pode levar a uma imprecisão dos recursos e esforços necessários para atingir a dimensão qualitativa de metas específicas.

Esse conceito ignora as variações nas condições e nos contextos em que as metas são perseguidas. Cada realização pode exigir abordagens distintas, níveis de esforço variados e recursos diferenciados. Ao tentar consolidar tudo em um custo unitário, há o risco de distorcer a realidade e de não considerar as particularidades inerentes a cada caso.

O foco exclusivo nos custos unitários pode negligenciar a qualidade e a eficácia das entregas. A busca por padronização de custos por unidade pode levar a cortes que comprometem a excelência das ações/produtos, prejudicando a eficiência e a eficácia dos resultados. Por fim, após indicar a diversidade de metas e a existência de variáveis no âmbito da mesma meta, há que se destacar a metodologia aplicada em diversos Contratos de Gestão em diferenciar “*metas-produto*”, que consistem na própria realização de exposições, oficinas, concertos, espetáculos, atividades de formação cultural e outros, e “*metas-resultado*”, que dizem respeito ao impacto das ações realizadas, com indicadores de público e índices de satisfação, dentre outros critérios. A escolha metodológica da nova normativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo parece não considerar tais peculiaridades dos Contratos de Gestão da Cultura e a enorme complexidade das ações culturais, especialmente considerando a impossibilidade de se estabelecer correlação entre o orçamento e as metas-resultado.

C. Da impossibilidade de cindir custos unitários para diferentes metas

Fosse possível, por hipótese, considerar as variáveis acima citadas a título exemplificativo para se estimar um custo unitário mediante médias e aproximações imprecisas e discricionárias, ainda assim restaria inviável estimar o custo unitário de cada meta, dada a ***intersecção de custos***, dentro da mesma entidade, para a realização de diferentes metas.

Como distribuir o custo de um músico que integra o naipe de cordas da Orquestra em concertos sinfônicos na Temporada regular na Sala São Paulo, integra uma orquestra

com formação reduzida para apresentações itinerantes pelo interior do Estado e a participação de concertos educativos no âmbito dos projetos educacionais da OSESP? Que dizer de um profissional responsável pela conservação do acervo de um Museu, que participa da restauração de uma obra escolhida, meses depois, para uma exposição temporária por um curador contratado? Ou de um bailarino que é solista em determinada coreografia, integra o corpo de baile em outra obra e performa um trecho de um *pas de deux* em uma casa de repouso, durante uma ação sociocultural, prevista no Plano de Trabalho? Por fim, quanto aos custos indiretos e os custos vinculados à área-meio, como distribuí-los na composição do custo unitário de cada meta, considerando que há pouco benefício para o monitoramento e avaliação, por parte da gestão pública, dos resultados das ações realizadas nos CGs.

D. O custo unitário por meta não mediria a eficiência das ações culturais

Pudessem ser transpostos os desafios acima indicados, o que ora se admite apenas por amor ao argumento, custa-se a compreender como a obtenção do custo unitário por meta poderia auxiliar na fiscalização dos contratos de gestão.

O esforço em torno do restauro de uma obra de arte pouco conhecida, mas de inestimável valor histórico e artístico; os esforços com a divulgação de obras sinfônicas de menor apelo popular, mas de indubitável importância; ou mesmo a proposta de circulação de espetáculos em municípios no interior do Estado, na divisa com Minas Gerais ou o Paraná, o Rio de Janeiro ou o Mato Grosso do Sul. Considere, por fim, o reforço nos custos de produção e divulgação de atividades culturais de grande apelo popular, a fim de atrair olhares do público e da crítica internacional, a bem não apenas do setor cultural, mas de toda a cadeia produtiva que se beneficia de tais atividades.

Tão importante como as diretrizes do poder público para a política cultural - como a descentralização e democratização do acesso à cultura proposta nos últimos anos pela Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas, há que se respeitar a **autonomia das Organizações Sociais** em buscar desenvolver as metas estabelecidas em comum acordo com as Unidades Gestoras da SCEIC e, sobretudo, em inovar. A busca por diferentes programas e agendas, por artistas e movimentos de vanguarda ou por autores e obras consagradas pelo público e pela crítica, por ações experimentais ou ações populares, demandarão variações nos custos unitários de cada meta. Ações culturais mais audaciosas e inovadoras - a bem do crescimento, diversidade e valorização da cultura - provavelmente demandarão maiores aportes de recursos em relação aos custos médios, contexto em que uma visão fria de tais ações talvez suscitasse questionamentos sobre a

pertinência de sua realização. Em tais hipóteses, não se descarta que, com o tempo, tolhidos de sua autonomia de gestão e criação, os Contratos de Gestão passem a replicar nos Planos de Trabalho “mais do mesmo”, resultando em um nivelamento, por baixo, das ações e atividades culturais.

Ressalta-se ainda que os Contratos de Gestão contam com processos transparentes e definidos, reflexos dos regulamentos de compras e contratações de cada OS gestora, aprovados pela SCEIC quando da Convocação Pública.

E. A lógica que rege os Contratos de Gestão na área da saúde não pode ser transposta para a área da Cultura

Os Contratos de Gestão na área da saúde e da cultura diferenciam-se por, ao menos, dois elementos: no modelo da cultura, a **captação de recursos** pelo parceiro privado é uma prática crescente e exigida pela SCEIC, pois possibilita a ampliação e diversidade das ações culturais, ao passo que o modelo da saúde opera pelo regime do SUS., outro elemento diz respeito à lógica da diversidade para fomento à cultura e à inovação que se contrapõe à padronização dos serviços na área da saúde. Registre-se que em 2022, os CGs executaram R\$ 160,3 milhões com recursos provenientes de captação, o que representou 22,4% em relação aos repasses do poder público.

A diversidade verificada na aplicação do modelo das OSs para a cultura *não* se verifica no caso da saúde. Atuando com **porta única** pelo regime do SUS e realizando procedimentos amplamente regulados e sedimentados, muitos deles inclusive com preços referencias conhecidos, a estimativa de custos unitários por meta pode constituir uma realidade naqueles Contratos de Gestão.

Apesar de diversas críticas, inclusive quanto a seu deságio, **a Tabela SUS pressupõe a padronização de procedimentos e tratamentos**, categorizados em grupos¹ e subgrupos. À toda evidência, a construção de tais indicadores constitui um processo complexo, com múltiplos atores envolvidos, tendo demandado anos para ser gestado, discutido, implementado e, mesmo assim, constantemente questionado.

¹ 01 - Ações de promoção e prevenção em saúde; 02 - Procedimentos com finalidade diagnóstica; 03 - Procedimentos clínicos; 04 - Procedimentos cirúrgicos; 05 - Transplantes de órgãos, tecidos e células; 06 - Medicamentos; 07 - Órteses, próteses e materiais especiais; 08 - Ações complementares da atenção à saúde.

Contudo, é importante ressaltar que as OSs de cultura são desafiadas a realizar cada vez mais com cada vez menos, tendo em vista que os Contratos de Gestão já preveem mecanismos para estimular a eficiência no fomento e gestão dos equipamentos culturais, como se passa a expor.

VI. Reflexões sobre a aferição da eficiência dos Contratos de Gestão na área da Cultura

A. Uma lógica de metas e resultados, com captações crescentes, metas condicionadas e otimização dos recursos repassados

A celebração dos Contratos de Gestão tem por premissa a fixação de indicadores e metas, a serem realizadas e atingidas na mesma medida e razão da autonomia gerencial, operacional e orçamentária às Organizações Sociais.

Neste sentido, é o voto do Sr. Ministro Luiz Fux na ADIN 1.923/DF²:

A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão. Este mesmo contrato de gestão, por outro lado, será o instrumento consensual que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, em uma versão branda da conhecida regulação, temperada pelo princípio da consensualidade e pela participação dos administrados.

De tal premissa decorre que a eficiência dos Contratos de Gestão é medida sobretudo pelos resultados apresentados, nos termos do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 846/98: “(...) do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade”.

Um dos fatores para o sucesso do modelo paulista de OSs na área da cultura está na participação da sociedade civil organizada na captação de recursos, incentivados ou

² ADIN No 1.923/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Voto-Vista do Sr. Ministro Luiz Fux. Brasília/DF: Supremo Tribunal Federal, 2015.

não, para a realização das metas contratadas. Nesse sentido, os Contratos de Gestão têm estabelecido **metas crescentes de captação de recursos**, chamando os parceiros privados a assumirem um papel de destaque não apenas na gestão dos equipamentos culturais, como também na atração de patrocinadores e apoiadores para o fomento à cultura.

Os recursos captados dentro da meta de captação integram as receitas do Plano Orçamentário e são utilizadas para execução das chamadas “metas obrigatórias” dos Planos de Trabalho. Caso se verifiquem saldos de recursos após a realização de tais metas ou captados recursos adicionais, as OSs podem executar as “**metas condicionadas**”. Destaque-se, nesse sentido, o disposto na cláusula 7ª, §§ 5º e 6º, dos contratos de gestão:

PARÁGRAFO QUINTO — O total de recursos para a realização de cada Plano de Trabalho Anual, excetuadas as metas condicionadas descritas nos Anexos do CONTRATO DE GESTÃO, será correspondente à soma do repasse a ser efetuado pela CONTRATANTE mais a captação de recursos a ser realizada pela CONTRATADA dentro da meta estabelecida, ficando a CONTRATADA comprometida a realizar a totalidade das metas previstas no Plano de Trabalho Anual mesmo que não efetue a integralidade da captação de recursos que se comprometeu a captar, conforme parágrafo quarto desta cláusula, podendo para tanto otimizar os recursos repassados e buscar parcerias não-financeiras. Antevendo a impossibilidade de cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho, por insuficiência de recursos repassados ou captados nos termos do caput desta Cláusula, a CONTRATADA deverá submeter à CONTRATANTE proposta justificada de sua adequação, para embasar o aditamento do CONTRATO DE GESTÃO.

PARÁGRAFO SEXTO: A execução das metas condicionadas descritas nos Anexos do CONTRATO DE GESTÃO somente acontecerá mediante a ocorrência de pelo menos uma das seguintes situações: a) captação de recursos provenientes de receitas operacionais e/ou receitas diversas acima do montante previsto no parágrafo quarto desta cláusula, em tempo hábil para a execução das metas, cabendo à CONTRATADA a análise de viabilidade quanto a essa execução; b) otimização, por parte da CONTRATADA, dos recursos repassados e/ou captados até os valores previsto no parágrafo quarto desta cláusula; c) repasse adicional de recursos por parte da CONTRATANTE, em razão do que as metas deixarão de ser condicionadas, por aditamento do CONTRATO DE GESTÃO (destaques nossos).

Vê-se, pois, que a existência de metas de captação crescentes e de metas condicionadas já constituem mecanismos idôneos para estimular a eficiência na execução orçamentária dos Contratos de Gestão.

B. Da existência de séries históricas de realizações e de orçamentos como fator de aferição da eficiência dos contratos de gestão

Em 2024, a implementação do modelo dos Contratos de Gestão na área da cultura no Estado de São Paulo completará 20 anos. A adoção de uma política contínua e duradoura permitiu construir **séries históricas** das realizações dos diversos equipamentos culturais, assim como séries históricas dos repasses realizados pelo poder público para execução das metas e atividades contratadas.

A criação e atuação da **Unidade de Monitoramento (UM)** contribuiu significativamente para que tais séries históricas fossem construídas e revisadas, sendo utilizadas inclusive para subsidiar Convocações Públicas e a negociação dos Planos de Trabalho dos anos seguintes pelas Unidades Gestoras.

É fato notório que *os repasses públicos não acompanharam a inflação do período*, fato este que, somado às metas crescentes de captação assumidas pelas Organizações Sociais, confirmam a eficiência do modelo ao longo dos anos.

Além das próprias séries históricas de orçamento e de realizações, ao longo dos anos, os **Planos Orçamentários**³ foram sendo **cada vez mais detalhados**, inclusive para preverem *rubricas diretamente vinculadas a cada um dos eixos de metas e atividades* dos Planos de Trabalho⁴. Assim, por exemplo, o Plano Orçamentário do CG 05/2021 prevê rubricas específicas e de custos variáveis para cada um dos quatro eixos de metas e atividades da São Paulo Escola de Dança (Cursos Regulares, Cursos livres ou de iniciação à dança; Cursos de extensão e Oportunidade e projetos especiais). No mesmo sentido, o Plano de Trabalho do CG 01/2020 detalha rubricas de custos variáveis para os programas de conservação, documentação e pesquisa do acervo; programas de exposições e programação cultural; programas educativos e outras atividades ligadas ao Museu da Língua Portuguesa.

³ Comumente encontrados nos Anexos III dos contratos de gestão.

⁴ Comumente encontrados nos Anexos II dos contratos de gestão.

Os Planos Orçamentários também foram estruturados com despesas de operação e recursos para investimentos, compreendendo despesas fixas, cuja variação tende a seguir a inflação do período.

A análise destes números, somados aos demais fatores acima apresentados, confirmam a existência de controles transparentes para fiscalização de tais parcerias.

C. A necessidade de gestão dos riscos e contingências em parcerias que superam mais de um exercício

É cediço que as OSs adotam o **regime de competência** para registro de suas receitas e despesas e para elaboração de suas demonstrações financeiras, devendo tal fato ser considerado para a construção de procedimentos mais eficientes para apuração da execução orçamentária dos Contratos de Gestão. A comprovação da utilização da integralidade ou quase integralidade dos recursos repassados e captados ao final de cada exercício nem sempre é sinal da correta aplicação dos recursos e boa gestão, especialmente quando os Contratos de Gestão possuem ciclos mais longevos, atualmente na casa dos cinco anos e com possibilidade de vigência por até dez anos.

A captação de recursos além da meta contratada, a apuração de saldos ou excedentes financeiros ao final dos ciclos contratuais, a constituição de provisões para o pagamento de férias, 13º salários, para o enfrentamento de contingências tributárias e trabalhistas, a indicação de custos com amortização de investimentos ou depreciação de bens também devem ser considerados como indicativos da boa gestão contratual, sendo tais fatores à evidência preferíveis à construção de indicativos de custos unitários por meta.

D. Governança e Controle Social das Organizações Sociais de Cultura

Atualmente as Organizações Sociais de Cultura já apresentam elevado grau de maturidade institucional de sua governança e de integridade de seus processos.

Internamente, além da supervisão permanente exercida pelos respectivos Conselhos de Administração na tomada de prestação de contas da Direção Executiva, com auxílio de Auditoria Externa Independente, a quase totalidade das instituições contam também com o concurso de Conselho Fiscal, e mais recentemente também de Comitês de Ética e Integridade e de Auditoria na orientação e monitoramento de suas práticas de gestão.

Do ponto de vista normativo, seus processos são instruídos por diversos regulamentos internos, tais como: Estatuto Social, Código de Conduta e Programas de Integridade, Regimento Interno, Manual de Recursos Humanos, Política de Cargos e Salários, Regulamento de Compras e Aquisições de Bens, Serviços e Obras, Política de Segurança da Informação, Política de Privacidade de Dados Pessoais, Procedimentos Financeiros, Programas de Manutenção e Conservação, entre outros.

Estes regulamentos incorporam e conciliam as melhores práticas empresariais com as recomendações dos agentes reguladores e fiscalizadores do segmento, como são os “Referencial de Boas Práticas para os Regulamentos de Compras e Contratações por Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo” e “Referencial de Boas Práticas para Manual de Recursos Humanos das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo” da SCEIC e satisfazem os rígidos parâmetros de qualificação das Organizações Sociais no âmbito do Estado.

Os processos operacionais, as atividades e as contas das Organizações Sociais, adicionalmente à supervisão e fiscalização de órgãos internos e de auditores independentes, também são submetidas a regulares fiscalizações das UGEs e UM da SCEIC e do Tribunal de Contas do Estado.

Além das fiscalizações internas e externas que sua operação está sujeita para assegurar sua regularidade, as Organizações Sociais também adotam práticas de ampla transparência de sua gestão, divulgando à sociedade e dando acesso a informações detalhadas de sua estrutura operacional, equipe, ações e atividades, relatórios para órgãos reguladores, demonstrações financeiras, assim como de processos de contratação e pagamentos, quer sejam de fornecedores ou funcionários.

VII. Propostas para o aperfeiçoamento do modelo

A demonstração de que a busca pela construção de custos unitários por meta não constitui a medida mais adequada e eficiente para aferição da eficiência do modelo das OSs na área da cultura de forma alguma afasta a busca de outras propostas para aperfeiçoamento da fiscalização das parcerias firmadas por meio dos Contratos de Gestão.

Após reflexão e considerando as limitações e pontos de atenção indicados nos tópicos acima, o GET apresenta três propostas para aperfeiçoamento e maior transparência na elaboração de Planos de Trabalho, Planos Orçamentários de novos

contratos de gestão, termos de aditamentos e na demonstração da execução orçamentária dos Contratos de Gestão vigentes:

- Na etapa das convocações públicas:
 - Na etapa da definição do orçamento, a utilização do instrumento elaborado pela SCEIC: Referencial Orçamentário Financeiro (ROFs). O instrumento propõe cenários orçamentários para subsidiar a Pasta na tomada de decisão quanto à definição dos repasses para o próximo CG, a partir das diretrizes, perspectiva e desafios para a nova convocação pública, fornecidas pela Unidade Gestora e pelo Gabinete da Pasta; da série histórica do objeto cultural no último ciclo contratual; da definição de governo e prognósticos de cenários futuros e tendências de inflação;
 - Na etapa de lançamento da convocação pública, a elaboração do TERMO DE REFERÊNCIA com a definição da Secretaria quanto aos repasses previstos para a próxima vigência contratual, o mínimo de captação de recursos, indicadores de despesas com RH e as diretrizes da política pública que deverão balizar as propostas técnicas-orçamentárias;

- Na etapa de apresentação das propostas e de assinatura dos Contratos de Gestão e aditamentos, o detalhamento das premissas dos Planos Orçamentários (Anexo III dos CGs), com a indicação de informações qualificadas sobre a construção e a composição do orçamento;

- Em cada novo ajuste, a indicação da correlação entre as metas-produto do Plano de Trabalho e as respectivas linhas de despesas/custos variáveis do Plano Orçamentário.

A. A revisão e fortalecimento dos Referenciais Orçamentários Financeiros

Na SCEIC, a celebração de cada novo Contrato de Gestão com OS pode ser fruto da criação de um novo equipamento cultural, grupo artístico ou programa estratégico de arte e cultura ou, ainda, do encerramento do contrato de gestão anterior. O processo pode ser iniciado por uma manifestação da Unidade técnica da Secretaria que será a gestora da parceria ou por uma solicitação do gabinete da Pasta, indicando a intenção de firmar a parceria. Antes das formalizações processuais, são realizadas discussões no âmbito da própria Unidade Gestora, que podem mobilizar a organização social parceira anterior e outras organizações sociais, agentes e instituições de interesse, que muitas vezes

apresentam sugestões e críticas visando aperfeiçoamentos para a próxima parceria. É sempre recomendável que a Unidade Gestora também promova discussões com outros interlocutores da área de atuação que será objeto da parceria, consultas públicas e outros expedientes voltados a democratizar a construção da proposta e obter sugestões diversas que contribuam para aprimorá-la.

As contribuições reunidas pela Unidade Gestora são sistematizadas e apresentadas à Secretária da Pasta, que a elas soma as perspectivas macro da gestão, do ponto de vista de direcionamento da política pública e de previsão orçamentária-financeira, de modo a estabelecer as diretrizes gerais da parceria, que, dentre outros aspectos, comporão o cenário de manutenção, crescimento ou retração que permitirá desenvolver o termo de referência para a elaboração da proposta técnica e orçamentária pelas OSs interessadas.

As diretrizes são repassadas pela Unidade Gestora para a Unidade de Monitoramento, que a partir delas elabora o ROF - Referencial Orçamentário e Financeiro para a Convocação Pública. Ainda a partir daquelas diretrizes e agora também do ROF, a Unidade Gestora finaliza a elaboração do Termo de Referência para a elaboração das Propostas Técnicas e Orçamentárias.

O ROF foi aperfeiçoado ao longo dos anos. Como alternativa à apresentação de custo unitário por meta, cuja incompatibilidade foi demonstrada nas linhas acima, convém que a elaboração de tal documento seja padronizada para conter, dentre outras informações, no mínimo as seguintes:

1. Valor global do próximo ciclo;
2. Período de vigência do próximo CG;
3. Proposta inicial de distribuição de repasses por ano;
4. Informações sobre o ciclo anterior
 - a. Valor global;
 - b. Vigência;
 - c. Número de colaboradores, com indicação:
 - i. Da distribuição em área fim e meio;
 - ii. Em caso de corpos estáveis, o número aproximado de integrantes;
 - d. Histórico das captações previstas e realizadas;
 - i. Indicação da proporção entre repasse e captação;
 - e. Histórico das principais metas-produto (“metas-farol”) previstas e realizadas;
 - f. Dias e horários de funcionamento do equipamento público gerido;

- g. Informação da composição do RH praticados pela atual gestora;
5. A indicação da composição da conta de recursos de contingência, e a expectativa de sua transmissão, ou não, à próxima gestora;
 6. Os limites percentuais propostos de despesas com remuneração de dirigentes e empregados;
 7. Informações sobre o histórico de repasses e metas em ciclo contratual anterior;
 8. A simulação da correção monetária dos valores repassados em ciclos contratuais anteriores e sua comparação com os valores propostos para o novo ciclo;
 9. Em caso de investimentos, o destaque do respectivo valor em relação aos repasses esperados para custeio;
 10. Indicação das perspectivas macroeconômicas à época da elaboração do ROF, tais como premissas de inflação, evolução da Selic, evolução do câmbio etc.;
 11. Análise dos saldos das contas atreladas ao CG ao longo do último ciclo contratual.

A comparação e a testagem das séries históricas de orçamento é capaz de indicar cenários de redução, manutenção ou ampliação das atividades e da capacidade dos equipamentos culturais no próximo ciclo.

Em suma, as séries históricas dos Contratos de Gestão constituem uma ferramenta importante, senão indispensável, para a organização da política cultural e reflexão sobre a distribuição do orçamento para fomento e manutenção dos equipamentos públicos geridos pelo modelo das Organizações Sociais.

Respeitadas opiniões em contrário, a *experiência* com os ciclos contratuais anteriores e a análise dos orçamentos globais e metas *em bloco*, alternativamente à construção de custos por meta e orçamentos “base-zero”, representa uma metodologia testada e consolidada para aferir a eficiência do modelo. A revisão e a testagem dessas séries históricas também permitem corrigir eventuais distorções e garantir a transparência orçamentária.

O ROF visa, portanto, reunir elementos para permitir uma análise sistemática de projeções e do orçamento para os ciclos contratuais seguintes, unindo experiências, dados consolidados e revisados de ciclos contratuais anteriores.

B. A revisão e maior detalhamento das Premissas Orçamentárias

As obrigações e responsabilidades, individuais e comuns, das partes contratantes, dispostas nas cláusulas segunda e terceira dos Contratos de Gestão, devem ser refletidas

nos Planos Orçamentários. As obrigações trabalhistas, por exemplo, consistentes na remuneração da equipe encarregada da execução do Plano de Trabalho, incluindo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, devem estar refletidas no plano orçamentário. A compreensão integral do alcance destas obrigações, contudo, deve se dar com a indicação de quais premissas e riscos foram considerados na elaboração do Plano Orçamentário.

A análise de diferentes Planos Orçamentários e as discussões ocorridas no GET permitiram compilar, em rol não exaustivo, boas práticas a serem evidenciadas pelas Organizações Sociais e SCEIC para orientar a elaboração dos Planos de Trabalho e Orçamentário. Tal evidenciação não resultará na indicação dos custos unitários por metas, porém certamente constitui um passo importante para se esclarecer a metodologia de construção do orçamento de cada Plano de Trabalho e dos ciclos contratuais, bem como para expor de forma mais detalhada os riscos e responsabilidades para a execução contratual. São eles:

1. A elaboração de planilha de modo a permitir a entrega de relatórios, inclusive prestações de contas dos períodos, sob o regime de competência.
2. A indicação dos repasses de recursos pelo poder público em cada ano;
3. A indicação das metas de captação, em valores percentuais sobre os valores repassados e em valores nominais;
4. A apresentação do plano de captação de recursos, considerando, dentre outros pontos:
 - a. dias e horários de funcionamento do equipamento público gerido, a fim de considerar receitas de bilheterias, locação de espaços, receitas com concessionárias, dentre outras;
 - b. Leis de Incentivo Fiscal (Lei Rouanet, ProAc e ProMac etc.);
 - c. Estimativa de recursos de bilheteria e assinaturas;
 - d. Estimativa de receitas financeiras;
 - e. Receitas não financeiras: trabalho voluntário, parcerias, gratuidades, receitas não recorrentes etc.
5. A indicação das despesas de caráter contínuo (tais como recursos humanos, despesas administrativas, manutenção e conservação predial e dos bens móveis, segurança, entre outros), e despesas diretas com a programação finalística. A premissa é de que as primeiras tendem a se manter, sendo majoradas de acordo com a inflação, por força de lei, entre outras circunstâncias sazonais. Já as

- despesas das atividades programáticas podem variar ano a ano e estão correlacionadas às metas, rotinas e obrigações.
6. A informação sobre a gestão de outros equipamentos e projetos culturais e os critérios de rateio a serem adotados, se o caso;
 7. Ainda quanto ao rateio, as premissas a serem adotadas em caso de descontinuidade da gestão de outros equipamentos e projetos culturais em relação à vigência do contrato de gestão;
 8. A informação sobre a alocação, ou não, de bens próprios para a execução contratual;
 9. A indicação da composição da conta de reserva, em valores nominais e percentuais, e o período de aporte em conta específica;
 10. A indicação da composição da conta de recursos de contingência, em valores nominais e percentuais, e o período de aporte em conta específica;
 11. A participação, ou não, de recursos próprios para a composição da conta de contingências;
 12. A estimativa do quadro de pessoal, com número aproximado de empregados e sua distribuição nas áreas meio e fim;
 13. Em caso de corpos estáveis, indicar número aproximado de integrantes;
 14. Indicação do número de diretores e de seu regime de contratação;
 15. Pesquisas salariais, podendo ser eventualmente adotada as bases atuais da folha de salários e encargos do ciclo contratual anterior, com eventuais adaptações;
 16. A menção aos principais cargos, conforme o Manual de Recursos Humanos e Prestação de Contas da OS;
 17. Os limites percentuais de despesas com remuneração de dirigentes e empregados, com apresentação de Quadro - Resumo Orçamentário com a projeção de tais limites ao longo da vigência do contrato de gestão;
 18. Reajustes da Folha: indicação dos sindicatos das categorias e do histórico de reajustes adotados e data-base (ex. a variação do IPCA de março do ano anterior a fevereiro do ano corrente);
 19. Linhas gerais sobre realização de serviços de forma interna, terceirizada ou em regime híbrido (jurídico, contabilidade, portaria, vigilância, segurança, limpeza), contendo, sempre que possível, a indicação de número de postos de trabalho de acordo com a melhor informação disponível;
 20. Os parâmetros dos valores orçados para remuneração de Prestadores de serviços (Consultorias/Assessorias/Pessoas Jurídicas);
 21. Premissas tributárias, indicando regimes tributários, imunidades, isenções e não-incidências quanto aos principais tributos que sejam ou possam ser relacionados à operação (cita-se, a título exemplificativo, discussões sobre a isenção à COFINS; a

- imunidade, isenção e não-incidência do ISS sobre repasses do poder público; PIS/PASEP; Contribuições sobre a folha de salários [SESC/SEBRAE/INCRA/Salário educação]; CSLL);
22. Estimativa de investimentos e principais melhorias propostas;
 23. Detalhamento de rotinas de manutenção e seu custo estimado;
 24. No caso de oferecimento de bolsas em atividades de formação cultural, os valores e quantitativos propostos e as respectivas previsões de reajuste nos exercícios seguintes;
 25. A estimativa da pressão de custos para os anos seguintes;
 26. Indicação das perspectivas macroeconômicas à época da apresentação da proposta, tais como premissas de inflação, evolução da Selic, evolução do câmbio etc.

Convém que tal proposta seja discutida com as Organizações Sociais, Unidades Gestoras e o próprio Tribunal de Contas, a fim de, se o caso, reunir sugestões de revisão e aprimoramento, de modo a se construir uma alternativa realista e eficiente para elaboração dos Planos de Trabalho e Orçamentários e Prestação de Contas.

C. A indicação de forma mais objetiva da correlação entre os programas de área fim e as respectivas linhas de despesas

Os pareceres anuais da Unidade de Monitoramento constantemente reforçam a premissa de que “cultura se faz com gente”. Nas palavras de tal Unidade,

“Embora recursos humanos sejam essenciais na realização de quaisquer políticas públicas, isso não é diferente na área cultural: a força de trabalho é decisiva para o sucesso das realizações previstas. Todas as etapas para a realização do Plano de Trabalho pactuado com o estado, desde o planejamento, a produção e a execução das ações dependem de atuação humana direta e qualificada na linguagem artística a que se refere o contrato, não sendo possível promover uma substituição significativa por máquinas, por exemplo. Isso ficou ainda mais evidente durante a pandemia, com a alteração dos formatos de acesso, de difusão, de circulação, de fruição e promoção da cultura em ambiente virtual e digital” (PA-UM N o 04/2021, pp. 29/30)

A manutenção de corpos estáveis, de corpos docentes, de corpo técnico responsável pelo acompanhamento orçamentário, pela condução dos processos de seleção de pessoal e pela aquisição de bens, contratação obras e serviços, por ações de comunicação, pela prestação de contas, dentre outros pontos, é essencial para o

atingimento das metas e execução do Plano de Trabalho em sua totalidade, incluindo rotinas de informação e controle.

A segregação de tais despesas de pessoal em cada um dos eixos ou programas das áreas-fim revela-se, porém, tarefa complexa e discricionária. Como segregar a remuneração de um músico que participa de concertos sinfônicos, ensaios e concertos educativos e gravações de conteúdo? Que se dirá da remuneração das diretorias das áreas-fim, que ministram palestras, participam da elaboração da programação artística ou educacional, de ações para captação de recursos e atividades de comunicação? Tais equações, mesmo se solúveis *a posteriori*, são constantemente revistas diante dos desafios para execução do Plano de Trabalho.

Nos casos de formação cultural, outros desafios se impõem. Uma vez assegurada a estrutura física para a realização das aulas, com salas limpas e seguras, piso e acústica adaptados, a maioria absoluta dos custos com formação está alocado em pessoal (geralmente encontrados na rubrica 6.1.1.2 dos Planos Orçamentários). O fato de tais despesas não estarem indicadas no Programa de Trabalho da Área Fim (rubrica 6.1.5) não implica que a realização das metas prescindir de tais valores.

A não segregação de tais despesas com pessoal em cada um dos eixos ou programas das áreas-fim em nada afasta a transparência no acesso a tais informações pela SCEIC, pelos órgãos de fiscalização e pela própria sociedade, considerando as questões e normas existentes em torno da divulgação destas informações pelas Organizações Sociais, inclusive em seus *sites* ou nos *sites* dos equipamentos geridos.

Mesmo se superadas as questões sobre a alocação das despesas com pessoal por eixos, é importante reconhecer que muitos dos equipamentos possuem rotinas e compromissos que antecedem – ou mesmo viabilizam – a própria realização das metas. Há despesas recorrentes com limpeza, segurança, portaria, utilidades públicas, que devem ser realizadas independente de alterações no Plano de Trabalho.

Acervos precisam ser adequadamente mantidos e higienizados, ensaios devem continuar a ser feitos para manter e elevar o padrão artístico dos corpos estáveis e docentes, rotinas de manutenção devem estar em dia, independente das metas de público de equipamentos de difusão, museus ou bibliotecas. Tal como exposto para as despesas com pessoal, a distribuição de tais despesas em cada uma das metas, ainda que viável em tese e *a posteriori*, constituiria um mero exercício que não refletiria necessariamente a eficiência e o impacto da realização dos Planos de Trabalho. Mais uma vez, a lógica de

metas e resultados que rege o modelo de gestão por Organizações Sociais precisa ser lembrada, sob pena de simplificar os Contratos de Gestão a instrumentos de contratação de unidades isoladas de serviços, perdendo-se a noção de fomento ou os objetivos da política cultural e inovação desenvolvida em parceria entre sociedade civil e estado.

De tais ponderações decorre que o Plano Orçamentário não pode ser lido apenas com foco nas rubricas de realização dos “Programas das Áreas Fim”. Ainda assim, na tentativa de dar maior transparência sobre a elaboração dos Planos Orçamentários, o GET propõe que as UGEs e OSs busquem indicar, quer nas premissas orçamentárias, quer no Plano de Trabalho, a correlação entre os eixos dos Planos de Trabalho e as linhas de despesas/custos variáveis nos Planos Orçamentários.

No exemplo acima citado das atividades de formação cultural, a menção às rubricas de despesas com pessoal da área- fim, associada ao registro nas premissas orçamentárias do número de docentes contratados, constitui a principal linha de despesa a ser justificada. Há, por outro lado, metas cujas despesas estarão refletidas em várias linhas, a exemplo dos custos com comunicação e divulgação. Há, por fim, despesas relativas aos compromissos de informação e às atividades de manutenção que não guardam relação direta com as metas, sem prejuízo de sua importância para a própria existência e capacidade de operação do equipamento público gerido.

VIII. Conclusão

Em síntese, este relatório apresentou os resultados consolidados das análises e propostas iniciais desenvolvidas pelo Grupo de Estudo e Trabalho (GET) em relação à incompatibilidade da apresentação do custo unitário por meta nos Contratos de Gestão das Organizações Sociais de Cultura.

Restou demonstrada a incompatibilidade dessas novas exigências com a diversidade e as particularidades das atividades realizadas sob tais Contratos de Gestão na esfera cultural. Com base nas reflexões efetuadas e tendo em mente as limitações e pontos de atenção previamente indicados, o GET formulou três propostas que visam melhorar a transparência na formulação dos Planos Orçamentários de novos Contratos de Gestão e na exposição da execução orçamentária dos contratos vigentes: exposição da utilização dos Referenciais Orçamentários Financeiros (ROFs) elaborados pela SCEIC; detalhamento das premissas dos Planos Orçamentários quanto à construção e à composição do orçamento e à indicação da correlação entre as metas-produto Plano de

Trabalho e as respectivas linhas de despesas/custos variáveis do Plano Orçamentário em cada novo ajuste.

As considerações e propostas delineadas neste relatório constituem o primeiro passo no esforço para compreender o tema em questão e para construir alternativas visando aprimorar a transparência na elaboração e exposição da execução dos Planos Orçamentários. Naturalmente, essas propostas devem ser submetidas à discussão junto ao Gabinete da Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas, bem como com os diversos intervenientes envolvidos, em particular o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Essa colaboração e diálogo são cruciais para a concretização de medidas eficazes e adaptadas à complexidade dos Contratos de Gestão o no âmbito da cultura.