

**PA-UM N º 19/2019**

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

Contrato de Gestão nº 11/2016

Objetos: Museu da Imigração / Memorial do Imigrante

OS: Instituto de Preservação e Difusão da História do Café e da Imigração - INCI

APRESENTAÇÃO .....	2
I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE .....	7
A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO .....	7
B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS .....	7
C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	8
i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO .....	8
ii. DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO .....	9
D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO .....	10
II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA .....	13
A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO .....	13
B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS .....	13
C. VISITA TÉCNICA .....	14
III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE .....	14
A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS .....	15
B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO .....	19
IV. PENDÊNCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2018 ref. 2017 .....	23
OPINIÃO DA UM .....	23

## APRESENTAÇÃO

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

- a) Documento de 2016: “Política Cultural da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo”, referência norteadora da definição e avaliação dos resultados finalísticos;
- b) Parecer Técnico da Unidade Gestora - UGE (fonte prioritária de informações desta análise);
- c) Relatório anual de prestação de contas da OS e anexos, sobretudo Quadro-Resumo;
- d) Pareceres UM dos exercícios anteriores, bem como informações provenientes das reuniões e visitas técnicas realizadas e das solicitações por e-mail feitas à OS e/ou UGE;
- e) Planilha do Índice de Transparência nos Sites dos Objetos Contratuais aferida periodicamente.

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

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

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

Os cálculos comparativos entre as realizações de 2017 e 2018 e entre o previsto e o realizado em 2018 foram efetuados pela UM, a partir das fontes citadas. Para o cálculo, foi utilizada divisão simples, de modo que os valores abaixo de 100% representam execução inferior à do ano anterior ou inferior à meta prevista, enquanto que valores acima de 100% indicam execução superior à do ano anterior ou superior à realização prevista.

Eventuais solicitações de esclarecimentos ou complemento documental, bem como as recomendações decorrentes das verificações feitas, estão distribuídas ao longo do Parecer. As respostas e complementos deverão ser apresentados pela OS em seu próximo relatório trimestral. Dúvidas poderão ser esclarecidas pelo e-mail [monitoramento.cultura@sp.gov.br](mailto:monitoramento.cultura@sp.gov.br). Por meio desse mesmo e-mail, a Organização Social poderá, em caso de interesse, enviar sugestões, críticas e outras informações que julgar necessárias.

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

## **Contexto**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Com relação ao SMAC***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unidade de Monitoramento,

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

## I. EFICÁCIA E EFETIVIDADE

**Objetivo da verificação I:** examinar se as ações, rotinas e execução orçamentária previstas foram realizadas com **eficácia** (ou seja, o previsto foi realizado em conformidade) e **efetividade** (o que, neste ano, objetivou conferir se o previsto atingiu a qualidade e diversidade requerida), visto que estes dois requisitos são condições determinantes para a correta avaliação econômico-financeira.

Do ponto de vista qualitativo, cumpre destacar que a Unidade Gestora (Unidade de Preservação do Patrimônio Museológico, UPPM) validou integralmente as informações apresentadas pela OS no quadro resumo e considerou os resultados de 2018 aprovados (pp. 8 e 38 do parecer técnico da UPPM).

### A. CUMPRIMENTO GERAL DO PLANO DE TRABALHO

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

EFICÁCIA E EFETIVIDADE	2017*	2018**
Nº de ações com metas previstas	65	46
Nº de ações com metas <u>integralmente</u> cumpridas	65	46
% de cumprimento integral do plano de trabalho	100%	100%
Nº de metas condicionadas a adição ou otimização de recursos	6	3
Nº de metas condicionadas <u>integralmente</u> cumpridas	-	-
% de cumprimento integral de ações condicionadas	-	-
Nº de ações com metas não executadas com justificativa aceita pela UGE	-	-
Avaliação de Satisfação	Público Geral: 86% Público escolar: 97% Cursos e Workshops: 100%	100%

\* Fonte: PA UM 20/2018 ref 2017 - INCI\_MI (p. 9)

\*\*Fonte: Quadro Resumo In: Relatório de Prestação de Contas AAPG\_ 2018 e Parecer Conclusivo Anual da UPPM, p. 7.

I.A COMENTÁRIOS: Do quadro acima observa-se cumprimento integral do plano de trabalho e diminuição no número de ações previstas com relação ao ano anterior. Não foram executadas ações das metas condicionadas.

A UPPM considerou que, de modo geral, as ações foram desenvolvidas com eficácia, alcançando os objetivos previstos. Em relação às metas que superaram em mais de 20% o previsto (por exemplo: 15.1; 15.2; 30.1; 36.1), a UGE acatou as justificativas e apontou a OS a necessidade de verificar a adequação das metas para os próximos Planos de Trabalho

Cabe ressaltar que do total de ações realizadas, verificamos que 24 ações superaram em mais de 20% o previsto, de modo que recomendamos à UGE e OS verificarem a adequação do Plano de Trabalho para os próximos anos, redimensionando as metas com base nos resultados obtidos em 2018.

### B. PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS ALCANÇADOS

Os principais resultados finalísticos atingidos em 2018 foram comparados com 2017 e 2016 a seguir.

PRINCIPAIS RESULTADOS FINALÍSTICOS	2016	2017	2018		
	Ação/público/etc.	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	REALIZADO
Nº exposições realizadas	3	8	1	1	100%
Nº eventos realizados	16	23	20	28	140%
Público educativo	39.525	36.912	N/A	33.280	-
Público total	128.292	128.822	137.500	180.237	131%

Fonte: Portal da Transparência na Cultura; Relatório Anual da OS de 2018 e Parecer Conclusivo Anual da UPPM 2019 ref. 2018, p. 7.

I.B COMENTÁRIOS: Observamos cumprimento integral das principais ações pactuadas.

A superação das metas de público se deu dentro do Programa Educativo e devido às parcerias realizadas pelo museu, bem como a articulação da equipe com potenciais parceiros para realização de eventos não previstos.

No caso da meta 22.1, por exemplo, com parcerias foi possível realizar o evento comemorativo dos 110 anos da imigração japonesa e assim, alcançar novos públicos. Outro exemplo, foi o projeto "Encontros de formação" (ação 25), cujo previsto foi superado dada a realização de parceria com a ONG Cidade Escola Aprendiz, que convidou o Núcleo Educativo a realizar a oficina "Identidades, memória e participação social em um território que educa". A meta 29.4 superou o previsto, pois o Museu Histórico Sorocabano, que recebeu a exposição Migrações à Mesa em Sorocaba, fica dentro do Parque Zoológico Municipal Quinzinho de Barros, facilidade que incentiva o público a fazer a visita dupla. Os números de visitação contemplam tanto o público do Parque Zoológico quanto o do Museu Histórico. Conforme salienta a UGE, recomendamos nas próximas ações em parceria desse tipo a revisão da metodologia para contabilizar o público visitante de exposição.

A OS destaca que o êxito em realizar todas essas ações, além do previsto, não onerou o orçamento do CG. A UGE parabenizou a OS pelos bons resultados, mas informa que verificará a necessidade de adequação para os próximos Planos de Trabalho.

### C. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

#### i. RECEITAS E DESPESAS DO CONTRATO DE GESTÃO

	2017	2018		2018/2017	2018
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Repasses SEC	4.925.000	6.103.727	6.103.727	124%	100%
Constituição/Reversão Recursos de Reserva	-295.500	-	-	-	-
Constituição/Reversão Recursos de Contingência	-74.102	-61.037	-61.037	82%	100%
Reversão de saldo CG anterior	656.799	-	-	-	-
Captação realizada	-	1.210.000	1.231.519	-	102%
Repasse Apropriado	6.275.124	6.042.690	5.884.100	94%	97%
Captação Apropriada	1.025.183	1.210.000	1.093.138	107%	90%
Captação Operacional	831.142	990.000	890.517	107%	90%
Captação Incentivada	174.791	200.000	184.621	106%	92%

Trabalho voluntário e parcerias	19.250	20.000	18.000	94%	90%
Receitas Financeiras Apropriada	142.659	175.000	148.648	104%	85%
Total das receitas	<b>7.442.966</b>	<b>7.427.690</b>	<b>7.125.887</b>	96%	96%
Total de despesas	<b>7.442.966</b>	<b>7.427.690</b>	<b>7.125.887</b>	96%	96%
Receitas/Despesas	1	1	1	-	-
Investimentos	-	-	13.776	-	-

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

I.C.i COMENTÁRIOS: Do quadro acima se conclui pelo repasse integralmente em conformidade com o previsto. A OS apresentou junto à planilha orçamentária notas explicativas para as principais variações trimestre a trimestre.

De acordo com o Parecer Conclusivo Anual da UPPM, desempenho da Organização Social, quanto à captação de recursos, atingiu as expectativas. A ação nº 3 relativa à captação atingiu 102% do previsto.

Conforme plano orçamentário, houve aporte à conta de contingência. A OS informou, no entanto, que a data do último repasse da SEC foi realizada em 24/12/2018 e, portanto, “*não houve tempo hábil para a transferência do recurso para a conta de contingência ainda em 2018*”. Mas afirma que o valor foi considerado reservado em 2018 e transferido em janeiro/2019.

Segundo o parecer conclusivo da UGE, a Organização Social demonstrou uma gestão equilibrada dos recursos financeiros para a execução total das ações previstas (p. 35). A conta de projetos a executar das demonstrações financeiras auditadas monta R\$ 1.896 mil. Verificamos que as despesas e receitas totais, trazidas no grupo II do plano orçamentário, refletem as demonstrações financeiras auditadas, tendo o documento sido elaborado seguindo a NBC TG 07.

ii. *DETALHAMENTO DAS DESPESAS LIGADAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO*

Foram selecionadas, para apresentação neste item, as despesas de área meio e os principais programas de trabalho da área fim, tendo por base sua relevância no orçamento global, salvo despesas com Recursos Humanos, analisadas no item III.A. Havendo variações superiores a 25%, há preenchimento do campo comentário/solicitação.

	2017	2018		2018/2017	2018
	Realizado'	Previsto	Realizado	R/R'	R/P
Despesas com Pessoa Jurídica – área meio	1.346.926	1.373.000	1.329.772	99%	97%
Custos Administrativos	641.334	813.000	747.012	116%	92%
Despesas do Programa de Edificações	387.512	499.000	341.475	88%	68%
Despesas dos Programas da Área Fim	980.488	1.094.690	906.586	92%	83%
• Programa de Acervo: Conservação, Documentação e Pesquisa	35.276	40.000	24.562	70%	61%
• Programa de Exposições e Programação Cultural	838.842	1.014.690	856.123	102%	84%
• Programa de Serviço Educativo e Projetos Especiais	23.385	30.000	21.587	92%	72%
• Programa de Ações de Apoio ao SISEM - SP	11.775	10.000	4.314	37%	43%
Programa de Comunicação e Imprensa	71.210	100.000	74.599	105%	75%

Fonte: Relatório Anual da OS 2018 e PA UM 2017

I.C.ii COMENTÁRIOS: Não identificamos variações significativas do realizado com relação ao previsto, salvo para o programa de Edificações.

O CG nº 011/2016 estabelece entre as rotinas e obrigações que a organização social deve “assegurar a manutenção física e a conservação preventiva das edificações, instalações e equipamentos de infraestrutura predial, investindo, no mínimo 6,5% do repasse anual do Contrato de Gestão em ações de operação e em sua manutenção preventiva e corretiva”. No exercício de 2018, observamos uma redução de 12% do realizado em relação a 2017 e as despesas realizadas com edificações corresponderam a 6% do valor do repasse, ou seja, ficaram abaixo do limite mínimo estabelecido no contrato. A OS justificou a baixa realização “por conta da disponibilidade dos fornecedores, serviços previstos para serem realizados em dezembro (limpeza da fachada, troca da grama do jardim) foram adiados para o início de 2019”.

Destacamos que a UGE (p.28), quanto ao Programa de Edificações, afirmou que *é importante a OS debruçar maior atenção sobre o Programa de Edificações, com relatórios que detalhem as ações ocorridas. O sistema de climatização do edifício principal, que acolhe as salas de exposição e de guarda das coleções, possui problemas no controle de temperatura em todas as salas do prédio e problemas no controle de temperatura e de umidade relativa na Reserva Técnica 1, nas salas de trabalho do Núcleo de Preservação e na Biblioteca, visto que, desde a sua instalação em 2014, o sistema apresenta falhas e problemas de controle de temperatura e umidade relativa, o que fez com que as áreas de guarda e de exposição passassem por graves variações de temperatura e umidade relativa nos últimos anos. Esta Secretaria, através do Grupo de Projetos e Acompanhamento de Obras, em parceria com a Organização Social de Cultura que contratou um especialista na área de climatização de museus e acervos, visa solucionar tais problemas com a construtora, que, apesar de se dispor a realizar todas as ações necessárias, não vem obtendo resultados satisfatórios.*

Recomendamos a OS e UGE atenção a esse programa diante das dificuldades apontadas e da existência de orçamento não executado na totalidade.

Nos programas de trabalho vinculados à área fim, observamos baixa realização para Acervos e ações do SISEM. A OS informa que nos dois programas as metas e as rotinas do programa foram inteiramente cumpridas com otimização dos recursos disponíveis.

#### D. COBERTURA TERRITORIAL ATINGIDA NO ESTADO DE SÃO PAULO

No intuito de melhor verificar a contribuição de cada contrato de gestão para atingir o resultado estratégico da Política Estadual de Cultura, qual seja: “cidadãos com acesso pleno, em todo o Estado, aos programas, grupos artísticos e equipamentos culturais, em toda a sua diversidade”, a Unidade de Monitoramento (UM) criou em 2015 uma planilha de municípios que foi preenchida em todos os anos até aqui. A partir dessa fonte, considerando que as informações prestadas são de responsabilidade das OSs e que a UM não atua no acompanhamento das ações fins (atribuição que compete à Unidade Gestora - UGE), foi possível analisar os dados de municípios atingidos por ações dos contratos de gestão em 2018, e compará-los aos dados coletados em 2017.

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

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

Dessa forma, é possível visualizar a contribuição obtida em 2018 sob vários ângulos: no que diz respeito ao realizado no exercício; na comparação com o conjunto de iniciativas realizadas pelo total de OSs e, mais especificamente, com as ações de circulação / itinerância da área fim do objeto contratual, e na verificação do desempenho específico desse contrato de gestão pelo Estado.

**Tabela 1 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com OSs em 2017 e 2018**

<b>Organizações Sociais (OSs) e Contratos de Gestão (CGs)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Total de CGs	27	24
Nº municípios com ações	628	529
% Estado atendido por CG	97%	82%
<b>2017-2018</b>		
Variação nº municípios	-99	
Variação %	-16%	

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

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

**Tabela 3 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS ≥ 07 CG's em 2018**

	<b>Nº de CG</b>
São Paulo	24
Botucatu	9
São José dos Campos	9
Taubaté	9
Santo André	8
Santos	8
Campos do Jordão	7
Ilhabela	7
Jundiaí	7
Marília	7
Sorocaba	7

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

**Tabela 4 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com OSs em 2017 e 2018 - UPPM**

<b>Organizações Sociais (OSs) e Contratos de Gestão (CGs)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Total de CGs	14	12
Nº município com ações	161	170
% Estado	25%	26%
<b>2017-2018</b>		
Variação número de municípios	9	
Variação %	6%	

**Tabela 5 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS ≥ 03 CG's UPPM - 2018**

São Paulo	12
Botucatu	4
Taubaté	4
Batatais	3
Campinas	3
Jacareí	3
Marília	3
Santos	3
São José dos Campos	3
São Roque	3
Tatuí	3

Em 2018, os contratos de gestão ligados à UPPM realizaram ações em 170 municípios, atingindo 26% dos 645 municípios do estado de São Paulo. Em relação ao alcance territorial de 2018, houve um ligeiro aumento de 6% em relação ao ano de 2017, que representa 9 municípios a mais. O município de São Paulo foi o único contemplado com todos os 12 CGs. Botucatu e Taubaté foram contemplados com ações de 04 CGs e os outros 08 municípios mais atendidos (Batatais, Campinas, Jacareí, Marília, Santos, São José dos Campos, São Roque e Tatuí) foram contemplados com ações de 3 contratos de gestão ligados a essa UGE. Importante destacar que 475 municípios do estado de São Paulo não foram atingidos por nenhuma ação dos 12 CGs vigentes, ligados a área de museus.

**Tabela 6 - Cobertura Total de municípios atendidos pela SEC SP via parcerias com INCI em 2017 e 2018 - UPPM**

<b>Organizações Sociais (OSs)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
CG 11/2016 - INCI - Museu do Imigrante	5	7
% Estado	1%	1%
<b>2017 - 2018</b>		
Variação nº de municípios	2	
Variação %	40%	

O contrato de gestão em tela teve 7 municípios contemplados com ações no ano de 2018, com acréscimo de 40% (2 municípios a mais). No entanto, ainda não recuperou a cobertura territorial que abrangia até 2016, que eram em média 11 municípios. Em 2018, a abrangência territorial atingiu as cidades de Altinópolis, Batatais, Franca, Ribeirão Corrente, São Paulo, Sorocaba e Taubaté.

## II. CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA

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

### A. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO

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

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

O quadro abaixo traz informações sobre conformidade e atendimento à legislação em 2017 (para efeito comparativo) e em 2018.

CONFORMIDADE	2017	2018
Parecer da Auditoria Unice Consultoria e Auditoria	Aprovado	Aprovado
Deliberação sobre prestação de contas pelo Conselho Administrativo	Aprovado	Aprovado
Cumprimento das rotinas contratuais, segundo a UGE	Sim (p.23)	Sim (p.30)
Opinião da UGE sobre resultados no exercício	Aprovado	Aprovado

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

### B. TRANSPARÊNCIA AUFERIDA NOS SITES DOS OBJETOS CONTRATUAIS

INCI	2014	2015	2016	2017	2018	Varição 2018/2017
Museu da Imigração	8	9,28	9,8	8,75	8,70	99%
Média do IT dos sites dos demais objetos contratuais geridos em parceria com OS	8,32	8,51	9,16	8,88	9,12	103%

Fonte: Planilha Índice de Transparência nos Sites vinculados ao Objeto Contratual.

**II.B COMENTÁRIOS:** O site do Museu da Imigração enquadrou-se na categoria “transparência satisfatória”, evidenciando a boa performance da OS na viabilização de acesso à informação correspondente ao contrato que contempla esse objeto durante todo o ano. Registra-se, no entanto, uma leve redução da pontuação em relação ao exercício anterior, mas impressiona a contínua redução quando comparado com o IT de 2015 e 2016. Dessa forma, cabe salientar a OS que volte a priorizar essa pauta, a fim de melhorar a posição de excelência nesse quesito, visto já ter demonstrado que tem plenas condições de fazê-lo.

### C. VISITA TÉCNICA

Buscando auxiliar os órgãos de controle nas demandas decorrentes da ADI 1923<sup>1</sup>, a partir de 2015, a UM elaborou o “Referencial de boas práticas de compras e contratações de serviços” e o “Referencial de boas práticas na contratação de recursos humanos”, ambos os documentos de apoio às OS na elaboração e revisão de seus manuais de compras e contratações de serviço e recursos humanos. Partindo desse referencial, em 2016, a equipe da Unidade de Monitoramento realizou uma série de visitas técnicas (VTs) às sedes das organizações sociais parceiras da SEC, com foco na análise de processos de compras e contratações de bens e serviços, e contratações de recursos humanos, sobretudo sob a perspectiva da qualidade da gestão e governança. Em 2018, entre 02 de agosto e 26 de outubro, esse trabalho foi repetido, dessa vez gerando um relatório prévio das visitas, com as dúvidas identificadas em campo, para que as OS pudessem esclarecer. O quadro a seguir traz os pontos mais relevantes identificados na visita técnica à organização social em tela e o retorno dado por ela:

<b>Avaliação da UM</b>	<b>Resposta da OS: INCI</b>	<b>Status</b>
<p>A UM realizou visita técnica simultaneamente ao Museu do Café, em Santos, e da Imigração, em São Paulo, ambos equipamentos geridos pelo INCI, em 18/10/2018. A partir da análise da documentação disponibilizada, não foi apontada a ocorrência de não-conformidades leves, médias ou graves.</p> <p>Foram apresentadas recomendações relativas à revisão e aprimoramento de procedimentos.</p> <p>O exame detalhado dos processos internos das áreas administrativa e financeira evidenciou que estes contratos de gestão apresentam a melhor organização e a maior transparência, dentre as parcerias estabelecidas na área de Museus, sendo que o INCI foi também uma das três Organizações Sociais com as melhores práticas, quando consideradas as 24 parcerias vigentes.</p>	<p>OS se manifestou somente para apresentar breve comentário sobre uma das recomendações da UM sob uso de aplicativos para transporte de funcionários, informando que já adota tal prática, mas que a mesma mostra-se inadequada para a questão intermunicipal.</p>	<p>Sem pendências</p>

### III. EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE

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

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

A. ANÁLISE DE GASTOS COM RECURSOS HUMANOS

RECURSOS HUMANOS	2017	2018
Orçamento previsto para RH (R\$)	4.000.000	3.548.000
Total despendido com RH (R\$)	3.684.747	3.344.710
% despesas de RH com relação ao orçamento	92%	94%
% despesas de RH com relação ao limite definido em CG	44%	40%
% limite para gastos de RH, definido no CG	65%	65% do total de despesas previstas
Orçamento previsto para gasto com diretoria (R\$)	421.000	414.000
Total despendido com diretoria (R\$)	524.478	390.360
% despesas com diretoria com relação ao orçamento	125%	94%
% despesas com diretoria com relação ao limite definido em CG	7%	5,3%
% limite para gastos de Diretoria, definido no CG	10%	10% do total de despesas previstas
Número de empregados CLT	52	43
Número de demissões no exercício	21	27
Total despendido com rescisões (R\$)	41.625	106.103

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

III.A.i COMENTÁRIOS:

O CG nº 11/2016 estabelece na Cláusula Segunda, item 9, que a organização social deverá “observar como limites: 10% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho para a remuneração e vantagens de qualquer natureza para os dirigentes e 65% do total anual de despesas previstas no plano de trabalho para remuneração e vantagens para os demais empregados”.

Conforme pode ser observado no quadro acima, em 2018 houve uma redução do orçamento previsto para RH na ordem de 11%, tendo a OS realizado despesas em proporção similar a 2017. Destacamos também a redução de despesas com diretoria. De modo geral, as despesas com pessoal ficaram dentro do limite definido em contrato.

A organização social registra em nota explicativa (Relatório de Atividades Anuais de 2018) que as despesas de contingências trabalhistas apropriadas no exercício 2018 foram reconhecidas na rubrica Outras Despesas (linha 6.1.3.9 do plano orçamentário) com o total de R\$ 81.404.

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

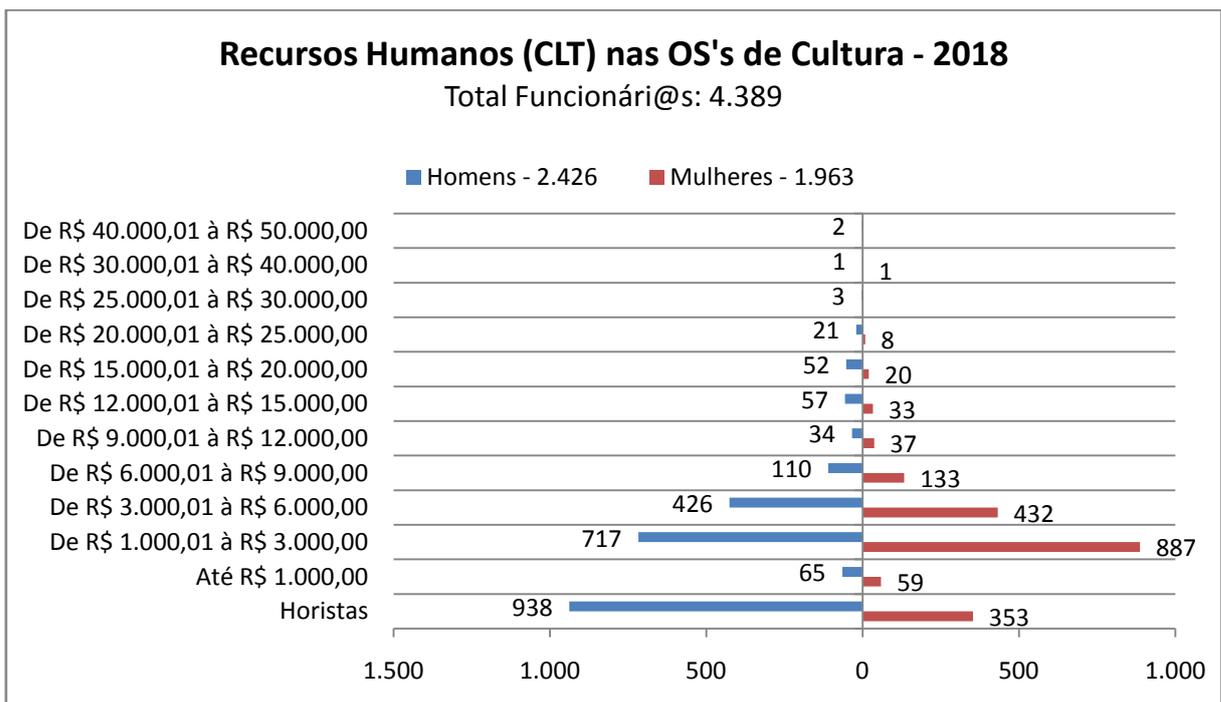
**RH no conjunto dos Contratos de Gestão em 2018**

Ainda com relação aos salários, para tornar mais qualificadas as análises de eficiência e economicidade dos contratos de gestão, a Unidade de Monitoramento procedeu em 2018, tal como nos anos anteriores, ao exame mais detalhado dessas despesas, visto que elas correspondem, em média, a 70,5% do total aportado na soma das pactuações com OS. Esse ano, no entanto, com base nos relatórios analíticos de RH de todas as OS, foram criadas 11 faixas de remuneração e os

funcionários celetistas. Isso porque houve um caso de salários acima das 10 faixas que usávamos até 2017. Assim, os celetistas foram distribuídos de acordo com a posição de seus salários nominais nessas faixas, considerando-se ainda a distribuição por sexo, homem ou mulher, conforme apontado por cada OS. Nos casos em que as organizações sociais alteraram o vínculo de seus diretores para estatutário os mesmos também foram considerados nessa soma.

Cabe dizer que a distribuição em faixas teve como objetivo promover uma análise detalhada e avançar na preservação de uma série histórica, uma vez que este foi o parâmetro usado nos três anos anteriores, não se desconsiderando aqui a possibilidade de outros estudos a serem feitos com diferente número de faixas ou critérios para segregação da informação, tal como número de salários mínimos ou outros valores na composição de cada faixa, conforme sugerido por algumas organizações. Tão logo seja recomposta a equipe da Unidade de Monitoramento, outros estudos deverão ser previstos, ainda que a intenção, no comparativo proposto, seja a de completar uma série histórica de pelo menos cinco anos. Já a escolha pela distribuição binária “homem/mulher” segue a distinção feita pelo IBGE nos censos demográficos. Ainda que consideremos a importância da atenção às questões de gênero, não foi possível alcançar nessa análise as mais de 30 distintas classificações ligadas à identidade de gênero, nem esse era o objetivo, já que a distinção homem/mulher em si já apresentava informações importantes para analisar.

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



Os dados apresentados permitem verificar que:

- Dos **4.389** funcionários celetistas e estatutários das **18** organizações sociais parceiras da SEC, **3.098** atuam em regime de dedicação regular (em média 44 horas semanais) e **1.291** são remunerados por hora trabalhada (horistas).
- **124** funcionários ganham até R\$ 1 mil por mês (menos de 3% do total).
- Dos **4.389** funcionários a maioria (**1.604 = 36,5%**) ganha de R\$ 1 mil até R\$ 3 mil.
- **858** funcionários ganham acima de R\$ 3 mil e até R\$ 6 mil, o que equivale a **19,5%** do total geral, excluídos os horistas.

- Há mais homens (**55%**) que mulheres (**45%**) no conjunto dos contratos de gestão, quando computados os horistas, porém quando descontados, a diferença diminui e a proporção se inverte (**48%** homens e **52%** mulheres), mantendo e ampliando levemente a tendência observada no ano anterior.
- Em quase todas as faixas salariais mais baixas, exceto a mais baixa de todas e excluídos os horistas, é maior o número de mulheres remuneradas em cada faixa, em comparação ao número de homens, embora isso não signifique necessariamente que os salários mais elevados de cada faixa são femininos. Essa situação permanece até a faixa que contempla os salários entre R\$ 9 mil até R\$ 12 mil, onde há 71 pessoas, sendo **34** homens (48%) e **37** mulheres (52%).
- **269** pessoas, o que equivale a **6,1%** do total, recebem salários acima de R\$ 9 mil reais, **170** são homens (63%) e **99** são mulheres (37%).
- Os salários entre R\$ 9 mil e R\$ 20 mil remuneram **233** trabalhadores da cultura, ou 5,3% do total dos funcionários vinculados aos contratos de gestão, sendo **143** homens (61%) e **90** mulheres (39%).
- **0,8%** do total de colaboradores alocados nos contratos de gestão, ou **36** pessoas, percebem seus vencimentos nas **quatro faixas** de remuneração mais altas, de R\$ 20 mil a R\$ 50 mil. São **27** homens (75%) e **9** mulheres (25%), sendo 2 homens na maior faixa salarial, 1 homem e 1 mulher na segunda maior faixa, 3 homens na terceira faixa e 21 homens e 8 mulheres na quarta maior faixa.
- Vale acrescentar que, em relação a **2017**, houve acréscimo de **74** funcionários.

Tais dados indicam, repetindo o que ocorreu nos três anos anteriores, que, embora o número de homens e mulheres seja relativamente equivalente, a proporcionalidade no que se refere às faixas salariais só se mantém nos patamares de remuneração mais baixos, onde há, também, a maior concentração de pessoal. Vale frisar que esse levantamento não computa as desigualdades salariais no entorno das próprias faixas. Estudo relacionado a esse assunto para o ano de 2016, feito pela Unidade de Monitoramento, permitiu constatar que a desigualdade salarial entre homens e mulheres no conjunto dos contratos de gestão corresponde a 19%, ou seja, as mulheres recebem 19% menos proventos do que os homens nas instituições culturais parceiras da Secretaria. Embora seja um ponto importante a ser alvo de atenção dos gestores na governança das parcerias, cabe dizer que esse número reproduz o cenário internacional mapeado pela ONU (segundo o qual homens receberam, em média, 20% a mais do que mulheres nas mesmas áreas de atuação), cenário que se repete na SEC ainda em 2018, quando a diferença salarial foi de mais de 15% favorável aos homens.

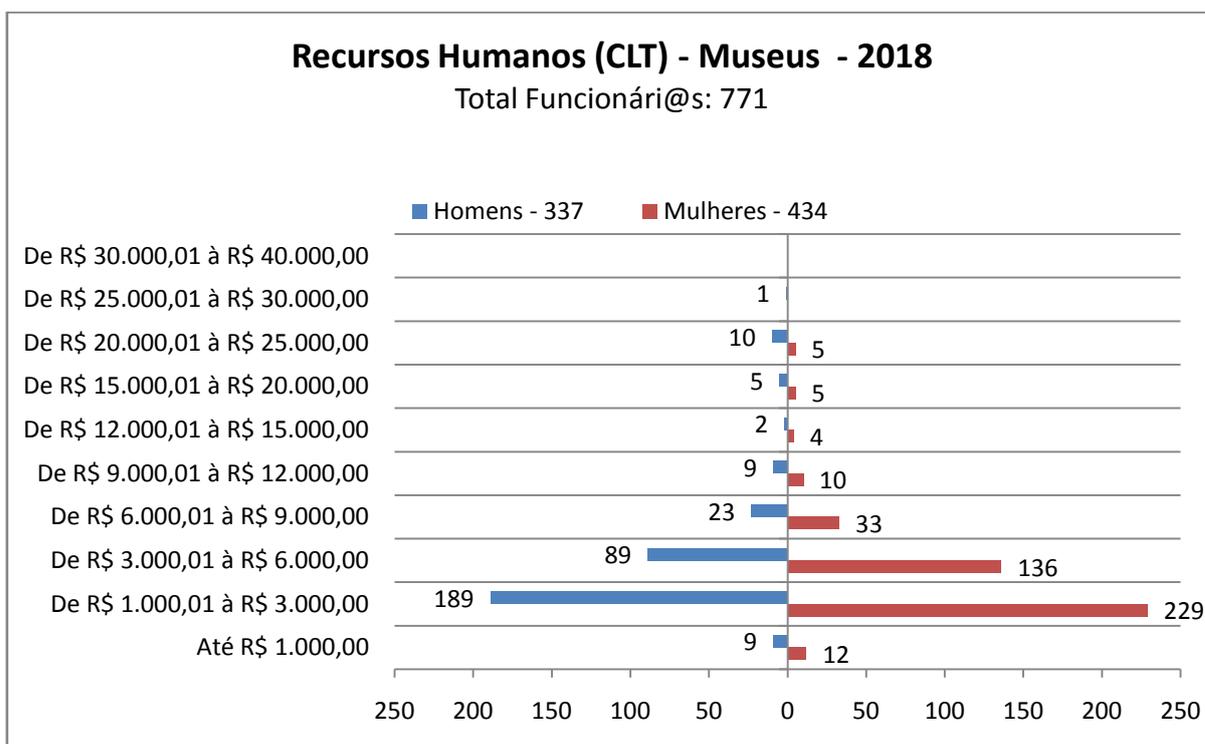
Assim, e uma vez que o quadro e as informações elencadas acima se referem à média do conjunto de contratos de gestão vigentes simultaneamente em 2018, é importante que cada OS avalie sua distribuição salarial entre as diferentes faixas que pratica, de acordo com seu manual de recursos humanos e seu plano de cargos e salários (sendo que as faixas aqui estabelecidas são apenas para fins de agrupamento e comparação). A área cultural é o lócus por excelência da diversidade e, nesse sentido, precisa assumir posição exemplar no combate às desigualdades de quaisquer espécies, sejam elas associadas a gênero, etnia ou à existência de deficiências.

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

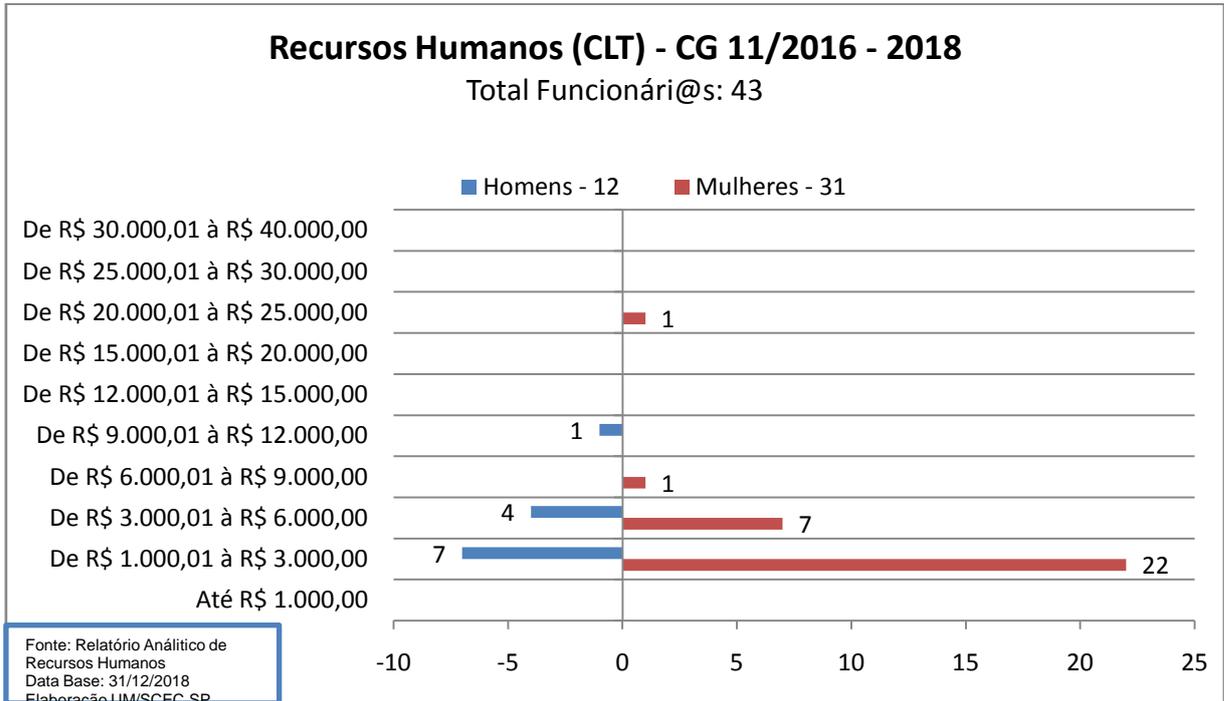
Finalizando esse assunto, embora não se trate de funções remuneradas, é útil destacar que a questão de gênero também é presente e deve ser considerada na composição dos conselhos de administração das entidades. Do total de **274** conselheiros atuando em **2018**, **206** ou **75,18%** são homens e apenas **68** são mulheres, ou **24,82%**. Mais uma vez, embora constituam presença expressiva na forma de trabalho da área cultural, quando se trata de ocupação dos principais cargos decisórios (remunerados ou não), a presença feminina diminui radicalmente.

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

O número de funcionários da área de **Preservação do Patrimônio Museológico** correspondeu, em 2018, a **17,6%** do total de recursos humanos dos contratos de gestão vigentes. Como se vê no gráfico a seguir, **56,9%** dos funcionários das OSs parceiras na gestão de Museus ganham até R\$ 3 mil e **29,2%** ganham acima de R\$ 3 mil até R\$ 6 mil. **56,3%** das pessoas empregadas nos museus são mulheres e **43,7%** são homens, havendo uma predominância de mulheres nas 6 faixas salariais mais baixas e uma predominância de homens em 2 das 3 faixas salariais mais altas. Nas três faixas de maior remuneração, de R\$ 15.000 a R\$ 30.000, foram remunerados **16** homens (**61,54%**) e **10** mulheres (**38,46%**).



O quadro de pessoal do contrato em análise representou, em 2018, **0,98%** do total de recursos humanos empregados pelo conjunto de parcerias firmadas com organizações sociais e **5,6%** do total de recursos humanos da área de **Museus**. No CG **11/2016**, **27,3%** são homens e **72,1%** são mulheres. Já a distribuição salarial, concentra **67,4%** do pessoal em salários até R\$3.000 e **25,6%** acima desse montante e abaixo de R\$ 6.000. Por sua vez, 2 pessoas (**4,7%**) estão na faixa entre R\$ 6.000 e R\$ 12.000 e 1 pessoa ou **2,3%** do total recebe acima de R\$ 20.000 até R\$ 25.000. A OS não mantém funcionários nas outras faixas salariais neste contrato de gestão, como se vê a seguir:



## B. COMPARATIVO DE GASTOS COM RH EM RELAÇÃO AO ESTADO

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

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

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

resultados e, muitas vezes, de substituir profissionais mais capacitados e mais bem remunerados por outros que ganharão menos, em virtude da necessidade de redução de gastos.

Seguindo a mesma lógica do exercício anterior, registramos que, para cogitar a possibilidade de realização das ações culturais pela SEC é preciso, antes de mais nada, verificar se a Pasta teria condições de assumir diretamente as responsabilidades atualmente compartilhadas com as organizações sociais por meio da parceria.

No caso da força de trabalho, é fundamental que o Estado disponha de quadros ou de condições para contratá-los. O quadro abaixo apresenta as conclusões da análise efetuada, reapresentadas para 2018, porém sem alterações significativas em relação a 2017:

<b>Questão</b>	<b>Resposta</b>
Há disponibilidade de recursos humanos na Pasta da Cultura para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	<b>Não.</b> O quadro da SEC é composto (em dados de 31/12/2018 obtidos por meio do Portal da Transparência) de 222 servidores remunerados pela SEC, todos alocados em ações técnicas e administrativas da própria Secretaria (8 a menos que no exercício anterior e 14 a menos que em 2016). Desde 1993, conforme também se verifica no Portal da Transparência do Estado, esse quadro não sofre alterações significativas e vem diminuindo paulatinamente ano a ano.
Há possibilidade de contratação de recursos humanos imediatamente ou no curto prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	<b>Não,</b> pois não existem cargos comissionados disponíveis e o ingresso de servidores no Estado somente se dá mediante concursos ou cargo em comissão. Os primeiros estão suspensos por causa da atual crise econômica e os segundos, ocupados ou congelados, pela mesma razão. Cumpre ressaltar que o cenário de grave crise econômica enfrentada desde 2015 fez agravar o congelamento dos cargos, inviabilizando, inclusive, substituições de vacâncias na Pasta, salvo em situações excepcionais.
Há possibilidade de contratação de recursos humanos no médio ou longo prazo para executar o objeto do contrato de gestão a contento?	A realização de concursos depende de autorização governamental, assim como a criação de novos cargos comissionados. Se fosse apenas essa a necessidade, a resposta poderia ser sim ou não, estando fora da alçada única e exclusiva da Pasta. Porém, seria necessário alterar a legislação, para não ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos com pessoal no Estado, destacando que SP continua no limite prudencial em relação a tais gastos. Ante o contexto de defesa do Estado gerencial, da eficiência administrativa e da contenção de gastos estatais, que tem marcado a Administração brasileira desde os anos 1990, e que se intensificou no atual período de crise, tal mudança se configura bastante improvável. No mínimo, é possível afirmar com consistência que não há nenhuma iniciativa legislativa nessa direção hoje. Assim sendo, a resposta é <b>não</b> .
<b>Questão</b>	<b>Resposta</b>
A SEC SP teria condições de flexibilizar o número de funcionários como têm feito as Organizações Sociais para enfrentar a crise no curtíssimo	<b>Não.</b> Uma vez trabalhando com servidores públicos concursados, a Secretaria não poderia demitir pessoal para substituir por funcionários mais versáteis, que executassem em menor quantidade de pessoas mais funções; não poderia substituir profissionais por outros mais baratos e não poderia dimensionar o quadro conforme os períodos de maior demanda de RH. Por sua vez, no caso dos cargos comissionados, tomando por exemplo a situação concreta atual da Pasta, haveria o risco de dispensa de

prazo, com redução e/ou substituição de quadros a fim de otimizar os recursos disponíveis, evitando ao máximo a redução quantitativa e qualitativa e mesmo paralisação dos serviços culturais por falta de recursos?

servidores sucedida do congelamento de cargos, com graves riscos de suspensão ou precarização da continuidade das ações finalísticas. A opção por servidores públicos para as ações atualmente realizadas com parceiros do Terceiro Setor implicaria ainda em potencial comprometimento dos limites prudenciais estabelecidos com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a diminuição de arrecadação da receita corrente líquida faria com que os percentuais de gastos com mão de obra se tornassem mais impactantes, podendo vir a infringir essa Lei, o que tem sido evitado pelo Estado, ao atuar com organizações parceiras cujo quadro de pessoal difere do funcionalismo público e segue as regras da CLT. Para além do aspecto de conformidade e eficiência, essa situação ainda seria agravada pelo ônus junto às Previdência pública e complementar do Estado, também impactadas pela gravidade da crise.

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

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

Para verificar essa questão, novamente recorreremos ao maior grupo de despesas dos contratos de gestão: os recursos humanos, considerando que a opção mais vantajosa nessa rubrica orçamentária trará o mais expressivo impacto econômico e financeiro, na medida em que ela representou, em média, 60% dos recursos alocados nas parcerias entre 2004 e 2014, 79% em 2015, 82,63% em 2016, 76,14% em 2017, e 70,5% em 2018 (sendo que percentuais mais elevados a partir de 2015 foram ocasionados pelos expressivos cortes de verbas estaduais para os repasses aos contratos de gestão em virtude da crise econômica, lembrando que essa rubrica orçamentária inclui não só as despesas com salários, encargos e benefícios, como também as despesas rescisórias dos recursos humanos demitidos por força dos cortes).

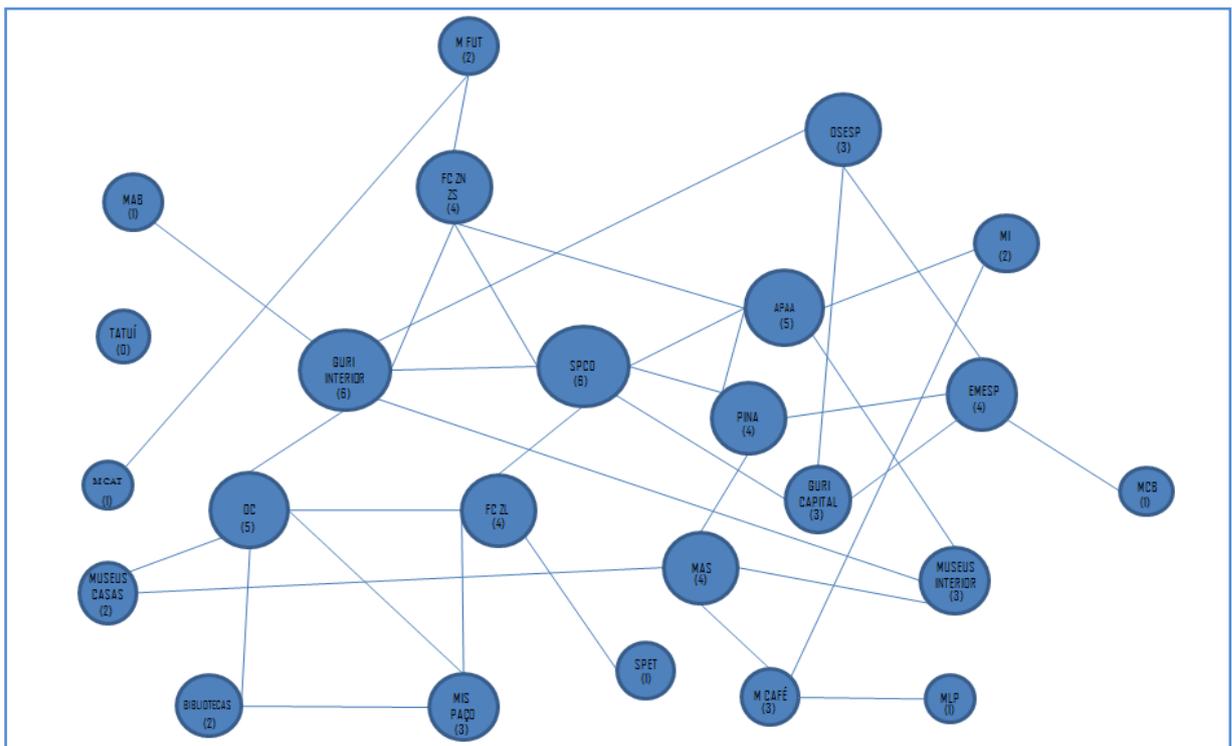
Analisando os dados obtidos no Portal da Transparência do Estado referentes aos cargos e salários praticados pela SEC em dezembro/2018, verificamos que o desembolso equivaleu a R\$ 1.221.147 nesse mês, e a média salarial mensal, considerando os **222** servidores públicos da Cultura entre concursados e comissionados remunerados pela Pasta foi de **R\$ 5.500,66**. Por sua vez, a prestação de contas da Organização Social referente ao contrato de gestão em exame permitiu verificar, a partir da planilha analítica com nomes, cargos e salários, que a OS totalizou R\$ 142.578 referente ao salário bruto de dezembro de 2018, mantendo uma média salarial de **R\$ 3.316** para a remuneração de seus 43 funcionários.

Considerando o quadro apresentado acima, bem como o custeio de recursos humanos, vemos que, do ponto de vista econômico e financeiro, o modelo OS é mais vantajoso que a execução do objeto contratual pela Administração Direta. Reiteramos que essa afirmação se torna ainda mais consistente quando se observa que o modelo OS na cultura, ao utilizar uma forma preponderante (quase exclusiva) de contratação de pessoal, que é a CLT, equipara todos os seus colaboradores em termos de direitos trabalhistas, benefícios e encargos. No caso do Estado, a possibilidade de contar com servidores efetivos (que contam com estabilidade e aposentadoria especial) e servidores comissionados (sem nenhum vínculo, suscetíveis de demissão sem justa causa sem quaisquer benefícios ou garantias e sem aposentadoria especial) cria um fator de desequilíbrio da equidade entre os empregados.

Para além da remuneração de pessoal, outros fatores evidenciam que o modelo OS é mais vantajoso e apresenta maior economicidade que a execução pela Administração Direta, como o fato de que o Estado não teria condições de receber doações a título de patrocínio para o objeto contratual ou de assegurar que os recursos obtidos por meio de captação operacional fossem alocados em sua manutenção e funcionamento, o que acarretaria prejuízos às ações culturais realizadas e, por conseguinte, ao seu público beneficiário.

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

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



**Fonte:** Relatórios de prestações de contas 2018 das organizações sociais

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

A maior flexibilidade do modelo OS para a estruturação de parcerias visando a execução de projetos; a gestão baseada em finalidade não lucrativa; e o estabelecimento de vínculo com o Poder Público baseado no cumprimento de metas e no alcance de resultados também são importantes vantagens do modelo, ao permitir, ao mesmo tempo, a necessária agilidade operacional e administrativa na gestão das atividades e o controle finalístico pelo Estado.

Por fim, a agilidade e eficiência nos processos de compras e contratações de serviços, seguindo regulamentos próprios e por meio de processos amplamente fiscalizados e obrigados à transparência são também pontos bastante relevantes, e cujos resultados podem ser aferidos em visitas in loco aos objetos contratuais e constatados nas pesquisas de satisfação do público com os serviços culturais oferecidos.

Todos esses fatores evidenciam que o modelo de parceria com OS foi **mais vantajoso** que a execução dos objetos contratuais vinculados à parceria em tela pela Administração Direta, lembrando ainda que, no caso do corpo técnico da SEC SP, não há profissionais especialistas nas áreas de atuação do contrato de gestão – o que reforça o fator de inviabilidade de gestão direta no curto e médio, e possivelmente no longo prazo, do objeto contratual pelo Estado.

#### **IV. PENDENCIAS/CORREÇÕES DO PA UM 2018 ref. 2017**

Para o CG 11/2016, no Parecer Anual da Unidade de Monitoramento 2018 referente à 2017 não foram realizadas solicitações, de modo que não houve ao longo do exercício manifestação da OS quanto ao referido parecer. Assim, consideramos que na avaliação da UM não há pendências relativas a anos anteriores. Verificamos ainda que a OS respondeu aos questionamentos da Comissão de Avaliação.

#### **OPINIÃO DA UM**

A avaliação da Unidade Gestora quanto à prestação de contas apresentada foi pela **aprovação** (parecer técnico, p. 38), cabendo a ela acompanhar e atestar a qualidade e a efetividade dos resultados apresentados e verificar a necessidade de adequações nos próximos planos de trabalho

Considerando a avaliação da UGE e de acordo com os dados analisados nesse PA UM, registramos que a execução contratual atingiu quantitativamente a maioria dos os resultados previstos, exceto no caso da captação de recursos. Desse modo, informamos que, na avaliação da Unidade de Monitoramento, a prestação de contas da OS referente à execução do contrato de gestão 11/2016 no exercício de 2018 foi considerada **SATISFATÓRIA**, nos termos dos critérios explicitados no quadro-síntese anexo, não tendo chegado a nosso conhecimento nenhuma informação em contrário. Ressaltamos que a veracidade das informações prestadas é de responsabilidade da Organização Social e que a comprovação dos resultados e a análise técnica e qualitativa das realizações são de competência da Unidade Gestora.

São Paulo, junho de 2019.

#### **EQUIPE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

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

**ANEXO**  
**Quadro-Síntese de Avaliação – PA UM 2019 REF. A 2018**  
**– Critérios –**

Para objetivar a opinião conclusiva da Unidade de Monitoramento acerca da execução contratual na perspectiva econômico-financeira, foram selecionados 10 indicadores principais, dentre todos os elementos de verificação no Parecer Anual Conclusivo de 2019 referente a 2018, conforme descrito no quadro-síntese ao final, que também apresenta a fórmula de atribuição dos pontos.

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

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

**OBSERVAÇÕES:**

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

A seguir, apresentamos o quadro-síntese de avaliação.

**QUADRO-SÍNTESE DE AVALIAÇÃO – PA UM 19.2019 REF. A 2018 – INCI CG 11/2016**

	Item de Verificação	Peso e Ponderação		Pontuação
EFICÁCIA E EFETIVIDADE	Índice de Eficácia (% do cumprimento integral do Plano de Trabalho)	0 a 1,5 ponto	. 1,5 pontos: ≥ 96% . 1 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1,5
	Captação de recursos realizada	0 a 1,5 ponto	. 0 pontos: ≤ 75%	1,5
	Total de público alcançado	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 96% . 0,75 ponto: ≥ 86% e <95% . 0,5 ponto: ≥ 76% e <85% . 0 pontos: ≤ 75%	1
EFICÁCIA E EFICIÊNCIA	% de despesas com remuneração de RH (total)	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≤ limite fixado no CG . 0 ponto: > limite fixado no CG	1
	% de despesas com remuneração de RH (dirigentes)	0 a 1 ponto		1
CONFORMIDADE E TRANSPARÊNCIA	Avaliação da UGE sobre os resultados no exercício	0 a 1 ponto	. 1 ponto: parecer aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado	1
	Avaliação dos controles internos da OS: Auditoria Independente e Conselho de Administração	0 a 1 ponto	. 0,5 ponto: parecer da auditoria aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer da auditoria aprovado com ressalvas ou não aprovado + . 0,5 ponto: parecer do conselho aprovado sem ressalvas . 0 pontos: parecer do conselho aprovado com ressalvas ou não aprov.	1
	Índice de Transparência	0 a 1 ponto	. 1 ponto: ≥ 7,1 no IT UM/SEC SP	1
	Publicar cargos e salários no site	0 a 0,5	0,5 documento publicado	0,5
EFICIÊNCIA / ECONOMICIDADE	Comparativo de custos de RH em relação à Administração Direta	0 a 0,5 ponto	. 0,5 ponto: mais vantajoso do que a execução pela Administração Direta, tomando por referencial objetivo a média salarial dos colaboradores em 31/12 . 0 pontos: execução menos vantajosa que a feita pela Administração Direta	0,5
<b>PONTUAÇÃO MÁXIMA:</b>		<b>10</b>	<b>PONTUAÇÃO OBTIDA:</b>	10
<b>AVALIAÇÃO FINAL DA EXECUÇÃO CONTRATUAL EM 2018 - CG Nº 11/2016:</b>				<b>SATISFATÓRIO</b>

Unidade de Monitoramento, SEC SP - junho/2019.