

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CLARICE BARBOSA DA SILVA
SIMONE TERRA DA COSTA
TOMAZ LEVY FREGNI

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: CASO
PROAC - ICMS

SÃO PAULO
2017

CLARICE BARBOSA DA SILVA
SIMONE TERRA DA COSTA
TOMAZ LEVY FREGNI

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: CASO
PROAC - ICMS

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como pré-requisito para obtenção do
título de MESTRE em Gestão e Políticas
Públicas, sob a orientação da Profa. Dra.
Cibele Franzese.

SÃO PAULO
2017

Silva, Clarice Barbosa da.

Desafios da avaliação de políticas públicas culturais : caso PROAC-ICMS / Clarice Barbosa da Silva, Simone Terra da Costa, Tomaz Levy Fregni. - 2017.

127 f.

Orientador: Cibeles Franzese

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Avaliação. 2. Administração de projetos. 3. Política cultural. 4. Administração cultural. I. Costa, Simone Terra da. II. Fregni, Tomaz Levy. III. Franzese, Cibeles. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 351.85

CLARICE BARBOSA DA SILVA

SIMONE TERRA DA COSTA

TOMAZ LEVY FREGNI

**DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS: CASO
PROAC - ICMS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como pré-requisito para obtenção do título de MESTRE em Gestão e Políticas Públicas.

Data de Aprovação:

24/11/2017

Banca Examinadora:

Aldo Luiz Valentim – Representante
Secretaria da Cultura de São Paulo

Profa. Dra. Maria Alexandra Viegas Cortez
da Cunha - FGV-EAESP

João Batista de Andrade – Convidado

Profa. Dra. Cibele Franzese (orientadora) –
FGV-EAESP

AGRADECIMENTOS

Clarice

Agradeço aos meus pais por transmitirem a mim o valor da educação, para que eu possa aproveitar as oportunidades e superar as dificuldades da vida.

Agradeço à minha filha Íris e às minhas irmãs Márcia e Ana Helena, pelo incentivo nas horas difíceis.

Gratidão à Simone e Tomaz por nossa amizade e parceria sempre em sintonia.

Agradeço à nossa orientadora Professora Cibele Franzese, pelos conselhos preciosos.

Agradeço à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, pela oportunidade e pelo apoio concedidos.

Tomaz

Agradeço a Deus, que sempre ajudou dando forças, saúde e persistência, demonstrando que o caminho a ser percorrido se torna muito mais fácil e vantajoso feito com amor e fé.

À minha família, em especial aos meus pais, Laudelino Fregni e Cleide Formágio, que a cada dia me surpreendem com as lições de caráter, inteligência e dedicação à vida.

Aos meus irmãos, Tamara e Tiago e a minha sobrinha Eloah Fregni, sendo que, cada um representa um pedaço e, todos juntos, um grande orgulho.

Meu muito obrigado aos meus amigos de sala, em especial Clarice Barbosa e Simone Terra, com os quais, mesmo com todas as dificuldades existentes, permitimos tempo para ensinar e aprender um com o outro.

Agradeço aos meus amigos Fernando Ricca, Marcos Arouca, Franco Reinaudo, Fabio Raimundo de Souza, Patrícia Cardoso e Fabio Sanchez, cujo objetivo, trabalho e convívio fizeram com que o significado da palavra “família” fosse estendido, compartilhando assim momentos de felicidades e buscando o auxílio nos momentos difíceis.

Agradeço também à minha Prima Rosa que tanto vem me ajudado fazendo com que os obstáculos que nos cercam diariamente sejam ultrapassados de uma forma simples e segura e que todas as etapas da vida sejam vistas sob um olhar agradável e feliz.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à Professora Cibeles Franzese, pela sua orientação atenciosa e, sobretudo, assertiva.

Simone

Agradeço a Deus por sempre colocar as oportunidades certas na minha vida.

Agradeço ao meu pai Nelson, que nunca mediu esforços para a minha educação, e especialmente a minha mãe Helena, que partiu no início desse trabalho, por sempre ter me incentivado a estudar e que me ensinou a ser uma pessoa melhor. Fica a certeza de que ela está torcendo por mim de onde estiver e que nossos corações sempre permanecerão entrelaçados.

Meu muito obrigada também aos colegas da Secretaria da Fazenda.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha orientadora Professora Cibeles Franzese, pela paciência e sem a qual esse trabalho não teria se concretizado.

Aos parceiros de todas as horas, Clarice e Tomaz.

RESUMO

Nesse trabalho, analisamos as potencialidades e fragilidades do Programa de Ação Cultural (ProAC), implantado em 2006 pela Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, no que tange à avaliação de sua execução e de sua eficácia. Nossa análise envolveu todas as etapas do programa, nas quais ouvimos os atores envolvidos. Tendo como ponto central a execução, destacamos o acúmulo de projetos no Núcleo de Prestação de Contas, os quais, seja pelo crescimento do programa, pela quantidade de funcionários e/ou pelos procedimentos engessados, não puderam ser analisados dentro de seu prazo legal. Observamos a existência de gargalos processuais e procedimentos protelatórios nos processos internos e também que a estrutura organizacional não acompanhou o crescimento da demanda e a evolução do programa; quanto à eficácia, constatamos a falta de monitoramento do programa, o que impede sua avaliação. Dessa forma, mapeamos todos os processos internos e realizamos um estudo de situações congêneres, que pudesse colaborar com a possível melhoria do programa, e um plano de melhorias, no intuito de auxiliar a gestão na resolução dos problemas que diagnosticamos.

Palavras-chave: Captação; Cultura; Fomento; ProAC-ICMS; Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo.

ABSTRACT

In this work, we analyze the potentialities and fragilities of the Cultural Action Program (Programa de Ação Cultural – ProAC), established in 2006 by the Secretariat of Culture of the State of São Paulo, with regard to the assessment of its execution and effectiveness. The analysis considered all stages of the program, and all actors were heard during the process. Paying particular attention to the execution, we highlight the accumulation of projects in the Accountability Center, which could not be analyzed within the legal deadline – either because of the program's growth rate, the number of employees, and/or the cramped procedures. We have observed a) the existence of procedural bottlenecks and delaying tactics in the internal process, and b) that the organizational structure did not keep pace with the growth of demand and with the evolution of the program. As to effectiveness, we have noticed the lack of monitoring of the program, which prevents its evaluation. Therefore, we have mapped all the internal processes and carried out a study of similar situations (that could help improving the program) and a plan of improvements, in order to assist the management in solving the identified problems.

Keywords: Culture; Fundraising; Incentive; ProAC-ICMS; Secretariat of Culture of the State of São Paulo.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1	Organograma da Secretaria de Estado da Cultura.	p. 38
Figura 2	Fluxo PAC/PIE	p. 51
Figura 3	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC)	p. 65
Figura 4	Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais	p. 66
Figura 5	Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais – Dados Públicos	p. 67
Figura 6	Painel de Gestão – Dados Públicos	p. 68
Figura 7	Painel de Gestão Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro	p. 68
Figura 8	Distribuição Geográfica das Empresas Habilitadas no Programa	p. 78
Quadro 1	Tipos de Avaliação de Resultados	p. 30
Quadro 2	ProAC-ICMS – Projetos aprovados – 2006 a 2015	p. 44
Quadro 3	Cálculo mensal ICMS	p. 50
Quadro 4	Plano de Melhorias (ProAC)	p. 80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa de São Paulo
BPMN	Business Process Modeling Notation
CADIN	Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidade Estaduais
CAP	Comissão de Análise de Projetos
CAT	Coordenadoria da Administração Tributária
CND	Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
DEC	Domicílio Eletrônico do Contribuinte
DETEC	Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
FICART	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FUNARTE	Fundação Nacional das Artes
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MINC	Ministério da Cultura
MPGPP	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
OS	Organizações Sociais
OSS	Organizações Sociais de Saúde
PAC	Programa de Apoio Cultural
PFE	Posto Fiscal Eletrônico
PIE	Programa de Incentivo ao Esporte

PPA	Plano Plurianual
PROAC	Programa de Ação Cultural
PROFIC	Programa de Financiamento e Incentivo à Cultura
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
RPA	Regime Periódico de Apuração
SALIC	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura
SEC	Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo
SEFAZ-SP	Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
SPG-SP	Secretaria Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
II METODOLOGIA DO TRABALHO.....	15
III A POLÍTICA DE CULTURA E O PROAC	177
3.1 A POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL.....	199
3.2 A CRIAÇÃO DO PROAC	255
IV A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA	29
4.1 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE PROGRAMAS.....	30
4.2 AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS.....	32
V DIAGNÓSTICO ANALÍTICO	36
5.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO	36
5.1.1 Núcleo de Gerenciamento	39
5.1.2 Comissão de Análise de Projetos (CAP)	40
5.1.3 Núcleo Financeiro.....	46
5.1.3.1 Secretaria da Fazenda (Sefaz).....	47
5.1.3.1.1 Fase de Credenciamento	48
5.1.3.1.2 Fase de Habilitação.....	48
5.1.3.1.3 Fase de Destinação dos Recursos	49
5.1.3.1.4 Fase de Escrituração do Incentivo Fiscal	50
5.1.4 Núcleo de Prestação de Contas.....	54
5.2 ANÁLISE DA EFICÁCIA.....	59
VI BENCHMARKING.....	64
VII SUGESTÕES DE MELHORIA	70
7.1 SUGESTÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO.....	70
7.2 SUGESTÕES RELATIVAS À EFICÁCIA	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	88
ANEXOS	92
ANEXO A – MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2017.....	93
ANEXO B – MAPEAMENTO NÚCLEO GERENCIAMENTO	97

ANEXO C – MAPEAMENTO NÚCLEO FINANCEIRO	107
ANEXO D – MAPEAMENTO NÚCLEO PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	116
ANEXO E – MAPEAMENTO NÚCLEO APOIO À CAP	120
ANEXO F – RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA O TCE.....	127

INTRODUÇÃO

As políticas públicas culturais são, para grande parte da população, o único caminho existente de acesso à arte e à cultura, elementos importantes ao desenvolvimento crítico e educacional de uma sociedade. Assim, espera-se que essas políticas públicas atinjam toda a população e, para tal, que a produção cultural seja apoiada pelo setor público não apenas por meio de financiamento direto, mas também pelo incentivo fiscal, outra maneira de fomentar a cultura em todo o estado.

A partir dessa constatação, apresentamos ao Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da EAESP/FGV, o Termo de Referência (TR) da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo (SEC) propondo alguns desafios sobre o Programa de Ação Cultural (ProAC). Criado pela Lei 12.268 de 20 de fevereiro de 2006, o ProAC representa a principal política pública de fomento à cultura do governo do estado de São Paulo, cujo objetivo central consiste em apoiar e patrocinar a produção artística e cultural no estado.

O TR,¹ expõe as dificuldades da SEC em duas frentes. A primeira, quanto ao processo de prestação de contas, tendo em vista os poucos processos informatizados, a carência de funcionários especializados e de capacitação: “problemas relativos aos procedimentos de prestação de contas são os principais para a gestão adequada do programa e seus recursos, bem como para uma razoável *accountability* para o setor artístico e cidadãos.”²

Atualmente há um passivo de mais de 2 mil processos relativos aos anos anteriores que vem sendo analisado aos poucos, entretanto numa velocidade que agrava o acúmulo de processos e compromete a gestão do programa, em decorrência das deficiências internas existentes e dos processos manuais, os quais prejudicam a realização de um procedimento mais célere e eficaz.

A segunda frente diz respeito à dificuldade da Secretaria para “avaliar o impacto dos projetos contemplados sob as diversas vertentes: artística/cultural e econômica, gerando incertezas sobre o cumprimento dos objetivos da Lei do ProAC e impossibilitando o seu aperfeiçoamento³”.

¹ Cf.: conteúdo integral do Termo de Referência Anexo A.

² Cf.: Anexo A.

³ Cf.: Anexo A.

Essas duas frentes da problemática, evidenciadas no TR, se cruzam e se reforçam na medida em que a prestação de contas reside no principal instrumento para demonstrar tanto se os recursos foram usados corretamente, quando da realização do projeto, quanto se os objetivos pretendidos pelos proponentes, dentro do que foi autorizado pela Secretaria, foram plenamente realizados; possibilitando, a partir daí, avaliar quais foram os resultados obtidos do ponto de vista artístico e econômico, contribuindo diretamente na avaliação do programa.

Visando atender ao escopo do estudo proposto, apresentamos um diagnóstico da situação, procurando compreender a realidade cultural, no tocante à interação entre proponentes, patrocinadores e o poder público, e analisar boas práticas que outros órgãos congêneres têm adotado para lidar com o tema.

Também sugerimos recomendações à SEC que possam contribuir para sanar o passivo de processos existentes; favorecer a implantação de um sistema eletrônico que abarque todas as etapas do processo; proporcionar reflexões úteis na avaliação do programa e consequentemente em sua melhoria.

II METODOLOGIA DO TRABALHO

Nossa metodologia consiste em pesquisa qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise de legislação e documentos internos, entrevistas e mapeamento de processos. Dessa forma, estruturamos nosso trabalho do seguinte modo: no capítulo 1 apresentamos o que é cultura e política cultural, utilizando os três conceitos mais encontrados: primeiro, os modos de vida que caracterizam uma coletividade; segundo, como as obras e práticas da arte, da atividade intelectual e do entretenimento; terceiro, como fator de desenvolvimento humano. Abordamos ainda a evolução da política cultural no Brasil até o Governo Lula e o cenário paulista na época da criação do ProAC.

No capítulo 2, fizemos um estudo da literatura sobre a avaliação de programas, a fim de embasar a análise do capítulo seguinte. O capítulo 3 é dedicado ao diagnóstico realizado, nosso ponto de partida é uma análise do programa em duas vertentes: execução e eficácia. No capítulo 4, buscamos experiências em outros órgãos que nos ajudassem a solucionar os problemas encontrados no capítulo do diagnóstico.

Na revisão bibliográfica, pesquisamos sobre avaliações de programas com o intuito de encontrar um norte para analisar o ProAC, consultamos autores como Sonia Draibe (2001); Marta Arretche (2001); Saulo Barbará (2006); Alberto Brito (2014); complementamos a revisão com a análise da legislação pertinente.

Em nosso trabalho de campo, objetivamos mapear os processos atuais do ProAC – ICMS para verificar sua aderência com relação à legislação e identificar possíveis gargalos. Entrevistamos os responsáveis pelos processos nos quatro núcleos da organização administrativa do ProAC, tanto para levantarmos as atividades realizadas e suas sugestões de melhoria, como para validarmos os fluxos (ver anexos B, C, D e F), desenhados no programa Bizagi, usando notação Business Project Management (BPM).

Quanto à avaliação do programa, fizemos um diagnóstico analítico a partir da aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturada⁴ aos *stakeholders*, permitindo adaptações de acordo com as especificidades apresentadas por cada ator (proponente, membro da CAP, Secretário Adjunto, etc.). No total realizamos dez entrevistas, sendo oito individuais e duas com as equipes do ProAC, entre os meses de junho e agosto de 2017. Em nossos

⁴ Cf.: Apêndice.

critérios de seleção consideramos o papel desempenhado por cada *stakeholder* no programa. As entrevistas foram gravadas com a permissão dos entrevistados e transcritas.

III A POLÍTICA DE CULTURA E O PROAC

A fim de analisarmos o Programa de Apoio à Cultura (ProAC) é necessário primeiramente entendermos o que é cultura e política cultural, qual o contexto em que o programa surgiu e compreender a lógica empregada na definição de seus objetivos; e então posteriormente criarmos ferramentas que possibilitem a análise de sua eficiência como serviço público e sua avaliação.

Não se revela uma tarefa simples definir o que é cultura. Observamos que há estudos em diversas áreas, como administração, economia, história, sociologia, antropologia, comunicação, entre outras. E, em cada um desses segmentos, a cultura é estudada a partir de distintos enfoques e usos, percorrendo diferentes campos da vida cotidiana.

Além do mais, a palavra “cultura” pode ser utilizada em diversos campos semânticos em substituição a outros termos, como “mentalidade”, “espírito”, “tradição” e “ideologia” (CUCHE, 2002, p. 203). Logo ouvimos frequentemente expressões como: “cultura política”, “cultura empresarial”, “cultura agrícola” etc.

A palavra cultura vem da raiz semântica *colore*, que originou o termo em latim cultura, de significados diversos como habitar, cultivar, proteger, honrar com veneração (WILLIAMS, 2007, p. 117). Dessa forma, diante da gama de conceitualizações e usos do termo cultura, os três conceitos mais encontrados nas obras que utilizamos em nosso trabalho foram: os modos de vida que caracterizam uma coletividade; como as obras e práticas da arte, da atividade intelectual e do entretenimento; como fator de desenvolvimento humano.

A partir do primeiro conceito verificamos que a cultura é definida como um sistema de atos e procedimentos criados pelos grupos sociais. Como entende Isaura Botelho (2001, p. 2), ela se positiva “através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”.

Por sua vez, Botelho (2007, p.110) salienta que: “Trata-se aqui da adoção de um conceito ampliado de cultura de forma a abarcar os fazeres e saberes populares e não apenas se restringir ao universo das belas-artes como sendo ‘a cultura’”. Nesse sentido, há de se valorizar o patrimônio cultural e imaterial como formas de operacionalizar a tradição oral, a organização social de cada comunidade, os costumes, as crenças e as manifestações da cultura popular que remontam ao mito formador de cada grupo.⁵

O segundo conceito nos fornece uma visão mais restrita da cultura, pois se refere às obras e práticas da arte, da atividade intelectual e do entretenimento como atividade econômica. Diferentemente do primeiro conceito, neste “há uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão” (BOTELHO, 2001, p. 2).

Tendo em vista as considerações acima, verificamos que a economia da cultura recai na influência dos valores, das crenças e dos hábitos culturais de uma sociedade diante de suas relações econômicas. Além de literatura, teatro, dança, artes visuais, audiovisual, música, arquitetura e artesanato, como produção, distribuição e consumo de bens e serviços, o sistema de produção cultural tornou-se definitivamente uma estratégia ao pleno desenvolvimento dos países, uma vez que estas ações movimentam uma cadeia produtiva em plena expansão, contribuindo para a geração de emprego e renda.

Rubim (2007) ressalta que “as indústrias criativas também abarcam outros setores como moda, designer, marketing e propaganda, decoração, esportes, turismo, aparelhos eletrônicos, tecnologia, telefonia, internet, brinquedos e jogos eletrônicos”. Destacam-se nessa polarização entre cultura e mercado, dois processos distintos: o primeiro referente à mercantilização da cultura, da geração do lucro comercial, resultante das atividades culturais que visam a distribuição à população, gerando lucro comercial.

O segundo processo é o da atribuição de valor simbólico a objetos do uso cotidiano. Assim, as características culturais, de um povo ou de um local, são transformadas (negociadas) como bens vendáveis, seja para o turismo, seja como marcador essencial para a produção audiovisual.

⁵ BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador; EdUFBA, 2007. p. 109-132.

O terceiro conceito de cultura aqui trazido destaca o papel que ela pode absorver como sendo um fator de desenvolvimento social. Dessa forma, as atividades culturais são realizadas sob a ótica socioeducativa, visando estimular atitudes críticas e emancipando politicamente os agentes envolvidos na ampliação do desenvolvimento cognitivo de pessoas com necessidades especiais ou em atividades de recuperação de pessoas com problemas de saúde, sendo importante ferramenta do sistema educacional, despertando o interesse dos alunos; além de estimular o enfrentamento de problemas sociais, tais como: altos índices de violência, depredação urbana, ressocialização de presos ou de jovens infratores.

Se pesquisadores e artistas criticam esta última visão como sendo utilitária, todavia, é indiscutível o fato de que a cultura pode e deve exercer um papel na formação política e social dos indivíduos.⁶ Por isso entendemos que estes três conceitos de cultura estão envolvidos quando são elaboradas políticas públicas: seja com um conceito geral, em que todos e quaisquer indivíduos são potenciais produtores de cultura, que nada mais é que um conjunto de qualidades e principalmente de valores dos grupos humanos; seja com suas atividades artísticas e intelectuais voltadas à produção, distribuição e consumo de bens e serviços; ou ainda como ação voltada ao desenvolvimento político e social, mesclando o campo da cultura e o campo social.

3.1 A POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL

Para iniciar esse trabalho, procuramos abordar como ocorreu a relação entre o Estado e a cultura no Brasil sob uma perspectiva histórica, considerando a evolução dessa relação e as transformações conceituais de cultura em cada período.

Durante o período colonial, a monarquia portuguesa, além de negar as culturas africana e indígena, impedia o acesso à cultura europeia, pois a colônia sempre esteve submetida a controles muito rigorosos, como a proibição da instalação da imprensa, censura de publicações estrangeiras, interdição ao desenvolvimento da educação entre outros. No entanto, a partir de 1808, com a chegada da Família Real ao Brasil, houve a reversão desse quadro por meio da criação de instituições importantes ligadas à cultura, como a Biblioteca Nacional, a Academia Imperial de Belas Artes, o Museu Nacional e outras.

⁶ CANEDO, Daniele. **Cultura é o quê?** – reflexão sobre os conceitos da cultura e a atuação dos poderes públicos. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

Considerando-se que políticas culturais implicam intervenções conjuntas e sistemáticas entre o Estado e a sociedade, além da definição de objetivos claros, não podemos afirmar que as políticas culturais tenham se iniciado no Brasil na época do Império, embora o Imperador Pedro II tivesse a intenção de criar uma identidade nacional e a preocupação de melhorar a vida intelectual e artística a partir da constituição mínima de um campo cultural (RUBIM, 2007).

Neste período, a política de mecenato e os incentivos diretos à cultura feitos pelo Estado voltavam-se à produção letrada e erudita. As manifestações culturais de outros grupos sociais eram vistas com temor e desprezo:

Em grande parte do século XIX, a noção de cultura recobria a produção de formas e matérias de expressão pertencentes apenas às elites das sociedades ocidentais. Possuir cultura era ter o espírito cultivado, era ser culto, era possuir uma formação escolar, era ser letrado e se dedicar a atividades do espírito.

Portanto, nesta concepção, alguns grupos sociais possuíam cultura e outros não. Possuir ou não cultura era motivo do estabelecimento de uma hierarquia que, inclusive, alijava a maior parte da população de qualquer atividade política organizada e do direito de participar das atividades de governo (ALBUQUERQUE JR, 2007, p. 62).

Durante a Primeira República (1889-1930), esse pensamento continuou a prevalecer e apenas foram realizadas ações culturais pontuais, em especial na área de patrimônio, nada que possa ser tomado como uma efetiva política cultural. Segundo Albuquerque Júnior, entre o final do século XIX e início do XX, a cultura “passa a ser associada à questão nacional e representar aqueles elementos que dariam uma identidade própria a cada nação, a cada povo”, em oposição ao conceito de civilização, que representa a tendência homogeneizadora e unificadora das culturas trazida pela nascente sociedade urbana e industrial.

A cultura passa a ser aquilo próprio, aquilo específico, aquilo que garantiria a singularidade, a identidade de cada povo e de cada nação, por isso mesmo, algo que se devia preservar e defender das ameaças de extinção trazidas pelo processo civilizatório (ALBUQUERQUE JR, 2007, p. 63).

Com a Revolução de 1932 (e posteriormente com o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945)), o Estado brasileiro veio a realizar um conjunto de intervenções sistemáticas na área da cultura: a criação de um aparato institucional e legal para formar e gerir uma política cultural que valorizava o nacionalismo, a brasilidade, a harmonia entre as classes sociais, o trabalho e o caráter mestiço do povo brasileiro, reforçando o projeto político-ideológico do Estado.

Em outras palavras, nascida sob uma ditadura, a política cultural brasileira tem o autoritarismo como característica definidora, percebida como instrumento fundamental na ação governamental para difundir a ideologia estatal calcada na ideia de identidade nacional. Assim, o samba e o carnaval saíram da marginalidade e foram transformados em símbolos nacionais.

No intervalo democrático de 1945 a 1964, com a ausência de políticas culturais do setor público, a cultura brasileira se desenvolveu em praticamente todas as áreas com apoio de agentes privados, responsáveis por produzir e gerir sua produção cultural, reforçando a ideia de que governos democráticos não possuem políticas culturais. Dessa época destacam-se iniciativas como: a criação do MASP; a realização das Bienais de Arte em São Paulo; a produção de filmes da Atlântida e Vera Cruz (ALBUQUERQUE JR, 2007, p. 70).

A partir da década de 1950, o processo de industrialização, o crescimento acelerado da população e a intensa urbanização contribuíram para a formação de um mercado consumidor da produção cultural. A emergência de uma indústria cultural se dá pela ampliação da radiodifusão, da imprensa e a criação e instalação das estações de televisão. No século XX, diferentemente da concepção elitista de cultura do século XIX, a produção cultural passa a ser vista como objeto de consumo de massa.

No regime militar de 1964 a 1984, (da mesma forma que na ditadura Vargas), a cultura foi tratada com vistas a construção e manutenção de uma nação homogênea e integrada, seguindo as diretrizes do projeto de nação dos militares. Em 1975, para a consecução de tais objetivos, foi instituída a “Política Nacional de Cultura”, sendo criados órgãos para a sua consecução, dentre os quais se destacam: a Fundação Nacional das Artes (Funarte); o Centro Nacional de Referência Cultural; o Conselho Nacional de Cinema; a Radiobrás; a Embrafilme.

As instituições criadas faziam parte do insulamento burocrático,⁷ na tentativa de superar a lógica fisiológica do Estado. Por exemplo, a Funarte, agência de financiamento de projetos culturais, tinha em geral um corpo técnico qualificado, oriundo das próprias áreas culturais, efetuando a análise de mérito dos projetos financiados e realizados, imprimindo caráter técnico à concessão do financiamento (RUBIM, 2007, p. 22).

No final da década de 1970, a reação ao autoritarismo e à ideia de que políticas culturais estavam ligadas à intervenção estatal gerou um movimento pela liberdade dos agentes privados e da não interferência estatal na cultura e nas artes. No período da redemocratização do país, no início dos anos 1980, coloca-se ao governo o desafio de como gerir a cultura sem dirigi-la.

A criação do Ministério da Cultura no governo Sarney equivaleu a uma tentativa de estruturar o Estado para gerir a política de cultura, contudo sofreu com a instabilidade institucional e com as tensões e conflitos que atravessam a área de produção cultural. E, nessa curta trajetória do Ministério da Cultura, criou-se a primeira lei de incentivos fiscais, conhecida como “Lei Sarney” (Lei Federal nº 7.505 de 04 de julho de 1986), no intuito de compartilhar com a iniciativa privada o financiamento da cultura, rompendo radicalmente com os modos de financiamento até então.

Dessa forma, em vez do aporte direto do Estado, agora os recursos seriam pretensamente captados no mercado. Contudo, boa parte ainda derivaria dos recursos públicos decorrentes de renúncia fiscal (RUBIM, 2007, p. 25).

Em 1988, a nova Constituição Federal instituiu a cultura como direito do cidadão e dever do Estado, trazendo em seu texto: “Artigo 215: - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso as fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” Dessa forma, é irrefutável o entendimento do papel do Estado posto pela lei maior como apoiador e incentivador e não mais como promotor da cultura.

⁷ “O insulamento burocrático seria uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos. Pode ser considerado como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica” (BRESSER-PEREIRA (1997) apud CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e burocracia no Brasil. In: *Anais...* 10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/307877744_Do_Insulamento_Burocratico_a_Governanca_Democratica_transformacoes_institucionais_e_a_burocracia_no_Brasil>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Embora a Carta Magna tenha instituído a cultura como política pública, no governo Collor (1990-1992) houve um desmonte do aparato institucional cultural com o fechamento de órgãos e instituições, como a Funarte e a Embrafilme, e cessaram os investimentos federais. A pasta da cultura perdeu o *status* de Ministério, transformada em uma Secretaria da Presidência da República. Essa nova formulação administrativa fez com que a maior parte das atividades culturais passassem a ser mantidas pelos estados e municípios.

Em 1991, diante desse cenário e sob forte reação da classe artística, produtores culturais e da sociedade civil, foi promulgada a Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991) que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O Pronac compõe-se de três mecanismos de financiamento: o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart; carteira de crédito); o Fundo Nacional de Cultura (FNC; investimentos diretos da União) e o mecenato, cujos recursos de renúncia fiscal do Imposto de Renda podem ser utilizados por patrocínios e doações (OLIVEIRA, 2012).

Em 1992, no breve governo de Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado, assim como algumas de suas instituições como a Funarte. Já durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994–2002), o Ministério da Cultura, tendo à frente o cientista político Francisco Weffort, pouco a pouco recupera sua presença no debate público.

O governo tentou sensibilizar e incentivar a iniciativa privada a investir em cultura. Para tal, alterou a Lei Rouanet aumentando o teto de renúncia e os percentuais de isenção do imposto. Assim, por meio do financiamento, caberia à iniciativa privada as decisões sobre os rumos da política cultural, mesmo sendo custeada pelo dinheiro público.

Com o cenário de estabilização econômica, as leis de incentivo tornaram-se rapidamente a modalidade predominante de apoio à cultura, muito à frente das outras formas de financiamento. Em 1995, a Lei Rouanet foi modificada, criando-se a figura do captador de recursos – um intermediário entre os produtores culturais e as grandes agências publicitárias –, incentivando a adoção do marketing cultural, reforçando a submissão da cultura à lógica do mercado (BARBALHO, 2007, p. 48).

Segundo Barbalho (2007, p. 48), a partir da década de 1990 o financiamento da cultura via incentivos fiscais se expandiu para estados e municípios. Todavia, sem uma política nacional de cultura, esse tipo de financiamento reforçou as desigualdades entre as regiões brasileiras, no que se refere ao apoio à produção cultural.

No governo Lula (2002-2010), a cultura foi vista como componente essencial das políticas públicas e passou a ser conceituada a partir de uma dimensão antropológica, ou seja, não se restringindo às artes e ao patrimônio, mas tendo em vista a formação global do indivíduo e a valorização de seu modo de viver, suas manifestações simbólicas e materiais, procurando ampliar seu repertório cultural, enriquecendo e aumentando sua capacidade de agir no mundo (BOTELHO, 2007, p. 110).

Dessa forma, a cultura, considerada como eixo construtor de identidades e espaço de realização de cidadania, reforçou a noção difundida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco): a preservação da diversidade cultural representa fator de desenvolvimento social, econômico e de crescimento intelectual, assim como a ideia de que o respeito aos direitos culturais é fundamental para garantir os direitos humanos⁸ (BOTELHO, 2007, p. 110).

Sob o comando de Gilberto Gil (janeiro de 2003 a junho de 2008), a nova orientação do Ministério da Cultura se refletiu num redesenho institucional, devolvendo às instituições vinculadas ao Ministério o poder de conduzir as políticas públicas específicas de suas áreas bem como o estabelecimento de prioridades com relação aos diversos elos que compõem a cadeia de produção de cada uma das linguagens artísticas (BOTELHO, 2007, p. 130).

A instituição do Programa de Financiamento e Incentivo à Cultura (Profic), revisou os seguintes mecanismos de financiamento: o Ficart, para projetos economicamente sustentáveis; o Fundo Nacional de Cultura (FNC) – investimentos diretos do Ministério da Cultura; manteve os incentivos a projetos culturais via renúncia fiscal; e criou o Vale Cultura, um *ticket* fornecido pelas empresas que o trabalhador poderá utilizar para ter acesso a filmes, shows, teatro etc.

Cabe ressaltar que a adesão ao Vale Cultura é uma opção da empresa, pois o benefício consiste numa concessão e não algo que o trabalhador possa exigir, caso sua empresa não esteja habilitada a fornecer. Para as empresas a vantagem direta é tributária: podem deduzir até 1% do imposto de renda devido, caso a concessão do Vale Cultura atinja este percentual da contribuição nos moldes de outros programas de incentivo e patrocínio.⁹

⁸ A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, documento da UNESCO elaborado no encontro de Paris em 2005, reafirma as relações entre cultura e economia e considera que a preservação da identidade, diversidade e pluralidade das manifestações culturais diante da globalização é fundamental na promoção do desenvolvimento.

⁹ Disponível em: <<http://direitosbrasil.com/vale-cultura-como-funciona/>>. Acesso em: 23 ago. 17.

Diante da evolução histórica na relação entre cultura e Estado no Brasil, verificamos que as políticas públicas de cultura são fundamentais para a produção cultural brasileira, uma vez que os projetos nesse campo são muito dependentes de investimentos do setor público. Embora os recursos diretos para a cultura tenham triplicado no governo Lula, não chegaram a 1% do orçamento nacional em 2008, contra os 0,14% no governo anterior.¹⁰ Assim, o setor cultural manteve a dependência das leis de fomento via renúncia fiscal, em especial da Lei Rouanet.

3.2 A CRIAÇÃO DO PROAC

Esta discussão modernizou e unificou as estruturas existentes no ProAC. A lei de fomento à cultura do estado de São Paulo, denominada Programa de Apoio Cultural (PAC) teve como motivadores: distorções advindas das leis de incentivo fiscal federal, como a tendência de redução da cultura à produção artística de entretenimento, pois as empresas preferem projetos ligados ao circuito da indústria cultural que potencialmente trarão maior visibilidade às suas marcas e a concentração regional (eixo Rio-São Paulo) e setorial (grandes fundações privadas) dos incentivos captados; premissas constitucionais do estado de São Paulo,¹¹ cujo papel fundamental é incentivar a produção das manifestações, garantindo consequentemente maior capilaridade geográfica e maior acessibilidade ao público; e tendo em vista que as políticas culturais são importantes para preservação da diversidade cultural, além de incentivar a produção de setores com menor poder de barganha no cenário econômico.

Antes de discorrermos sobre o processo de criação da lei, cabe destacar as denominações existentes ao mesmo Programa Cultural. Sua lei de criação (nº 12.288 de 20 de fevereiro de 2006) e seu decreto regulatório (nº 54.275 de 27 de abril de 2009) trazem legalmente a denominação “Programa de Ação Cultural – PAC”,¹² não constando, assim, qualquer outra denominação legal para este Programa, nosso objeto de estudo.

¹⁰ Cf.: RUBIM, 2007, p. 22.

¹¹ Artigo 259 da Constituição do Estado de São Paulo positiva que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão de suas manifestações”. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm>. Acesso em: 26 ago. 2017.

¹² Artigo 1º da Lei 12.268 de 20 de fevereiro de 2006: Fica instituído, no âmbito do Estado de São Paulo, o Programa de Ação Cultural – PAC, que será implementado pela Secretaria de Estado da Cultura. Disponível em:

Todavia, para que não fosse confundido com o Plano de Aceleração do Crescimento, com sigla homônima – PAC, do governo federal, convencionou-se dirigir-se a este programa como ProAC (Programa de Ação Cultural). Tal denominação teve, além da adesão de todos os envolvidos, grande aceitação cultural, sendo praticamente uma marca do programa. Logo, as Resoluções emitidas pelos Secretários da Cultura passaram a nomear o programa conforme hoje é amplamente difundido e conhecido: ProAC.

Após essa definição, a qual adotamos nesse trabalho, trazemos aqui o depoimento do Secretário da Cultura do Estado à época, o cineasta João Batista de Oliveira, tanto sobre a necessidade vislumbrada para a criação de uma lei que tratasse de incentivo fiscal quanto sobre o processo de criação do ProAC.

O Secretário relata que ao assumir a pasta verificou a tramitação, na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), de um projeto de lei versando sobre o financiamento da cultura. O referido projeto previa um fundo que teria uma destinação orçamentária a ser destinada exclusivamente por editais, mas a ideia de democratização parecia puramente burocrática, uma vez que os percentuais de distribuição já eram pré-definidos por regiões, por exemplo, Bauru com 3,4% dos recursos; Araraquara com 2,7% dos recursos etc.

Como havia uma mobilização do setor da cultura exigindo a promulgação da lei, e sabendo dos aperfeiçoamentos necessários à eficiência do projeto, foram realizadas audiências públicas na ALESP para a discussão do projeto pelas classes interessadas, contando, pela primeira vez na história da Assembleia, com a participação de um Secretário de Estado. As negociações foram difíceis, uma vez que a proposta de projeto de lei tinha sido apresentada pelo governo e a oposição era a maioria. Dessa forma, cada deputado defendia seus interesses, fossem pessoais ou partidários, independentemente da verdadeira intenção do programa.

Mesmo diante das dificuldades apresentadas, discutiram-se pontos importantes para a constituição do programa, como a forma de distribuição dos recursos do fundo pelas regiões do Estado não mais com percentuais fixos para cada uma, como na proposta original, mas com um percentual mínimo para o interior indistintamente. Outro ponto importante, a diversificação das fontes de recurso, incluindo o fomento via ICMS.

Assim, foi acordado que o ProAC poderia ter três modalidades: a primeira possibilitaria ação direta, por meio de editais públicos, priorizando atividades mais carentes, experimentais, primeiras obras: atividades mais dependentes do apoio estatal para se viabilizar e que possuísem também um caráter público, proporcionando a inclusão cultural.

Já a segunda modalidade versava sobre um Fundo de Cultura que serviria como uma base de apoio ao ProAC Editais, contando com receitas próprias, inclusive aquelas auferidas com a participação percentual da exploração comercial das produções ou eventos patrocinados, previstos pelo programa bem como doações e outras fontes.

A terceira modalidade, nosso objeto de estudo, recai no denominado ProAC ICMS, que permitiria aos produtores buscar o apoio empresarial para seus projetos, captando os recursos oriundos da dedução percentual dos débitos do ICMS destas empresas. Esse mecanismo incentivaria a aproximação da produção cultural do mundo empresarial, a fim de que a seleção dos projetos que serão financiados se dissemine pela sociedade.

Cabe ressaltar que o incentivo pela renúncia fiscal do ProAC foi inspirado no modelo de financiamento cultural europeu, tendo como exemplo os projetos de produção de audiovisual que captam recursos entre as emissoras de TV, que destinam um percentual de sua receita para o fomento. A ideia era romper a dependência que havia dos produtores com relação ao Estado e desmistificar a crença de que os empresários só apoiavam projetos conservadores: a produção cultural tinha de ser incentivada, mas sem interferência direta do governo.

O projeto de lei também teve de vencer a resistência oferecida pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), por causa da guerra fiscal, pois a renúncia de ICMS poderia significar a atração de contribuintes para o estado de São Paulo. A vantagem do incentivo pelo ICMS é que mesmo que a empresa não tenha lucro (o que a impossibilita de utilizar a Lei Rouanet), ela gera ICMS com a sua atividade. Desse ponto de vista, enfatiza o entrevistado, o ICMS é muito melhor para o fomento do que o Imposto de Renda.

Vale ressaltar o caráter inovador e democrático do programa, pela inclusão de editais inovadores e a variedade de linguagens artísticas abrangidas pelo ProAC, como, por exemplo, a cultura indígena, tradicional caipira, história em quadrinhos, fotografia, espaços independentes de arte, difusão da literatura e editais para o público LGBTT.¹³

Conforme o depoimento do Sr. João Batista, Secretário da Cultura à época e criador do ProAC, depois de um intenso trabalho de diálogo e síntese, chegou-se à aprovação da Lei 12.268/2006, criando o Programa de Ação Cultural do Estado de São Paulo.

Contudo o ProAC não foi a primeira forma de estímulo à cultura no estado de São Paulo, nos anos 50 havia um modelo de financiamento por meio das comissões de literatura e

¹³ Denominação para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

teatro por meio do Conselho Estadual de Artes e Ciências Humanas. Nos anos 70 e 80 o modelo de financiamento evoluiu para o Prêmio Estímulo.

Dessa forma, o ProAC é um marco na renovação do modelo de financiamento dentro das estruturas já existentes do governo do estado¹⁴.

¹⁴ Contribuição de Aldo Valentim, membro da banca examinadora deste trabalho.

IV A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

Após 10 anos de existência, o programa ProAC tornou-se o principal meio de financiamento da cultura do Governo do Estado e seu objetivo central reside em apoiar e patrocinar a produção artística e cultural no estado de São Paulo.

No entanto, uma questão se apresenta: como avaliar se o programa está atingindo seus objetivos? Esta é uma das preocupações que constam no TR¹⁵ elaborado para nosso trabalho: “enfrentam-se dificuldades para avaliar a eficácia dos projetos contemplados sob as diversas vertentes: artística/cultural e econômica, gerando incertezas sobre o cumprimento dos objetivos da Lei do ProAC e impossibilitando o seu aperfeiçoamento”.

Prosseguindo em nossa observação dos problemas destacados no TR, relativos aos procedimentos de prestação de contas, surgiu uma questão subjacente: como tornar a gestão do programa mais eficiente?

Anualmente recebemos cerca de 600 projetos para análise, mas há uma deficiência na quantidade de funcionários, perfis dos mesmos, processos totalmente manuais, entre outros problemas que prejudicam avaliar se os recursos foram adequadamente utilizados ou não, além disso há um passivo de mais de 2 mil processos dos anos anteriores, que vem sendo aos poucos analisados, mas em uma velocidade que pode comprometer o processo de tomada de contas.

Para responder essas duas questões realizamos um levantamento bibliográfico a respeito de avaliação de políticas públicas. Dentre as obras consultadas, destacamos especialmente as de Sonia Draibe (2001); Saulo Barbará (2006); Alberto Brito (2014); a Metodologia de Gestão de Processos do Conselho Nacional do Ministério Público (2013).

Segundo Draibe (2001), as avaliações de resultados pretendem saber o quanto e com qual qualidade os objetivos do programa foram cumpridos. Já a avaliação de execução analisa as características organizacionais, o funcionamento do programa e os fatores que facilitam ou impedem o seu desenvolvimento.

¹⁵ Cf.: Anexo A.

4.1 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DE PROGRAMAS

A autora distingue três tipos de avaliação de resultados: a relativa ao desempenho (ou eficiência); a relativa aos impactos (eficácia); a relativa aos efeitos (ou efetividade) mais generalizados do programa, cujas características estão resumidas no quadro a seguir.

Tipos de Avaliação de Resultados		
Desempenho (Eficiência)	Impactos (Eficácia)	Efeitos (Efetividade)
Analisa os produtos do programa previstos em suas metas, por exemplo, % de cumprimento das metas; cobertura (% do público alvo atingido); quantidade de produtos/serviços distribuídos	Refere-se às alterações desejadas na realidade em que o programa intervém; verifica a variação de indicadores quantitativos, por exemplo, variação de taxas e índices de antes e depois da intervenção	Refere-se às consequências esperadas ou não do programa no meio social e institucional no qual se realizou; estuda a variação de indicadores qualitativos, por exemplo, graus de satisfação do beneficiário, ou indicações de ganhos/perdas indiretos para atores não beneficiários do programa etc.

Quadro 1 – Tipos de Avaliação de Resultados

Fonte: Os autores.

A avaliação de resultados será tanto melhor quanto forem utilizados indicadores adequados ao seu tipo. Já a avaliação de eficiência, ou de desempenho, se vale de indicadores que medem graus, quantidades e níveis de qualidade com os quais as metas foram cumpridas, ou seja, seu foco está na entrega de produtos, ou *outputs*. Em outras palavras, os indicadores de desempenho confrontam objetivos e metas com o que foi realizado pela atividade-fim do programa.

Um exemplo de utilização desses tipos de indicadores é o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (SPG-SP).¹⁶ A avaliação de desempenho deve responder se o programa realizou os objetivos pretendidos, se atingiu o público-alvo e se as metas foram cumpridas, em que nível de qualidade e quantidade (DRAIBE, 2001).

¹⁶ Cf.: Anexo C.

A avaliação de impacto, ou eficácia, ocupa-se dos resultados mais permanentes no público-alvo. Assim, os indicadores de impactos devem ser capazes de medi-los. É um trabalho que requer maior rigor metodológico e mais informações para responder como o programa produziu efetivamente os resultados que queria alcançar, ademais se afetou (quanto e como) a realidade que objetivou transformar. Esse tipo de avaliação exige a definição da situação, ou grupo de referência, para comparar a efetividade do programa. Para tal, é necessário haver um diagnóstico da situação anterior ao programa ou à linha de base temporal determinada pelos avaliadores.

Draibe sublinha que na avaliação de impacto é possível haver alguns vieses que podem comprometer seus resultados, como o tempo transcorrido entre a avaliação e o final do programa, pois quanto maior for esse intervalo mais chances há de ocorrência de fatores que venham a modificar os efeitos do programa.

Outro ponto a se considerar são os métodos de seleção dos indivíduos ou grupos a ser comparados, pois a confiabilidade dos resultados depende dessa seleção. Pressupõe-se que os grupos são similares e que a única diferença importante entre eles seja a implementação do programa. Por isso o controle de variáveis, preferencialmente por métodos estatísticos que possam isolar o fenômeno estudado, é fundamental. Os indicadores de impacto, ou de eficácia, devem ser capazes de identificar e medir os efeitos exclusivamente do programa no público-alvo.

A avaliação dos efeitos, ou efetividade, refere-se às alterações na situação problema e/ou público-alvo, esperadas ou não, provocadas pelo programa e que afetam meio social, instituições e outros atores. Em economia, essas alterações são chamadas de externalidades e podem ser positivas ou negativas.

A avaliação dos efeitos pretende responder se a implementação do programa produziu alguma aprendizagem institucional nas organizações envolvidas ou alguma melhora em suas capacidades; se o programa estimulou ou criou condições para a sustentabilidade da nova situação; e se a metodologia aplicada pode ser replicada em outras experiências.

Tendo em vista os três tipos de avaliação de resultados acima expostos, entendemos que a avaliação de eficácia seja a mais adequada para avaliar se o ProAC está atingindo seus objetivos.

4.2 AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO¹⁷ DE PROGRAMAS

As organizações desenvolvem inúmeras atividades cotidianas que resultam em produtos e serviços. Essas atividades podem ser vistas como processos¹⁸ organizacionais, que devem ocorrer de forma integrada para promover a consecução dos objetivos estratégicos ligados à missão organizacional, conforme elucida a Metodologia de gestão de processos adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013, p. 5).¹⁹

O bom desempenho das organizações depende de sua capacidade de adaptação às mudanças de seu meio de atuação e, para se tornar mais dinâmicas, é fundamental utilizarem uma “metodologia de análise e aprimoramento contínuo de seus processos” considerando suas estratégias e capacidades. Os objetivos estratégicos da organização, traduzidos em programas e projetos, devem estar representados em “metas mensuráveis”, atingíveis por meio de processos bem estruturados, de forma a agregar “valor no trabalho realizado” (CNMP, 2013).

Entretanto, observamos que nas organizações do setor público, na execução de seus programas, muitas vezes o foco da gestão está no cumprimento de formalidades burocráticas e não no alcance dos objetivos propostos e no aprimoramento dos processos (BRITO, 2014). Por isso a avaliação da execução dos programas se faz tão necessária. Geralmente, a gestão dos programas carece de sistemas de informações (gerenciais e operacionais) bem construídos que permitam realizar análises e indicar possíveis correções de rumo, assim como de suporte gerencial de qualidade à tomada de decisão e às áreas fim.

A gestão por processos é uma metodologia de gestão organizacional que busca a otimização e melhoria do fluxo de atividades, facilitando o planejamento, a comunicação, a liderança e o controle daquilo que é feito na organização, assegurando o melhor desempenho possível do conjunto (ou sistema) de processos, a partir da mínima utilização de recursos e do máximo índice de acerto (BARBARÁ, 2006).

¹⁷ Consideramos que a execução engloba tanto as atividades-meio quanto as atividades-fim de um programa.

¹⁸ Aqui entendemos processos como “o conjunto de atividades preestabelecidas que, executadas numa sequência determinada, vão conduzir a um resultado esperado que assegure o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e outras partes interessadas,” conforme a Fundação Nacional da Qualidade (CNMP, 2013, p. 8).

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Metodologia de Gestão de Processos:** Projeto Fomento à Gestão de Processos nos MPs. Grupo de Trabalho Processos. Versão 2/2013, p. 5.

Nossa intenção, ao estudar a gestão por processos e suas ferramentas, reside em buscar meios de avaliar a execução do ProAC-ICMS e responder ao problema da prestação de contas levantado no TR. Acreditamos que essa metodologia nos auxiliará na análise da operacionalização do programa, a entender os fluxos das atividades e a identificar onde estão os principais problemas.

Assim, a gestão por processos compreende (CNMP, 2013, p. 11):

- Identificação e mapeamento dos principais processos organizacionais e disponibilização das informações sobre eles, promovendo a sua uniformização e descrição em manuais;
- Desenvolvimento e difusão de melhores práticas na gestão por meio de um plano de melhorias;
- Implantação de melhorias nos processos mapeados, visando alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade no seu desempenho;
- Promoção, de forma contínua, do monitoramento e da avaliação de desempenho dos processos organizacionais mapeados, mediante a construção de indicadores apropriados;
- Revisão periódica dos processos.

Em decorrência da limitação do objetivo de nosso trabalho, abordaremos os dois primeiros itens, esperando que os gestores do ProAC deem continuidade às demais etapas da gestão por processos em momento oportuno.

Seguimos a metodologia utilizada pelo CNMP, a qual recomenda que para iniciar a gestão por processos é necessário elaborar um plano de trabalho, como um guia às demais etapas, e que pode assumir diversas formas, com maior ou menor detalhamento: um plano de ações, um projeto, um cronograma etc., mas o importante é que permita o acompanhamento das atividades planejadas.

Depois, em reuniões de sensibilização, torna-se necessário comunicar às áreas envolvidas que suas atividades serão mapeadas e esclarecer os principais aspectos do plano. A participação das pessoas envolvidas no trabalho possibilita estimular a colaboração, além de permitir a discussão de pontos específicos do plano de trabalho em conjunto com as áreas, como o ajuste de prazos, abrangência e escopo do projeto, as pessoas a ser envolvidas etc.

Ajustado nosso plano de trabalho, iniciamos o levantamento de informações sobre os processos, por meio de entrevistas, questionários e/ou observação direta; depois desenhamos o fluxograma das atividades, que são representações gráficas da forma como o trabalho acontece. Esse desenho nos permite uma visão integrada do processo de trabalho, seus detalhes críticos, os subprocessos, a interação entre os atores, os potenciais pontos de controle e as oportunidades de melhoria.²⁰

Após o mapeamento, partimos para a definição de indicadores no intuito de monitorar o desempenho dos processos, por meio da medição dos resultados alcançados. Para o êxito desta etapa, é importante a elaboração de indicadores bem estruturados, de fácil entendimento, mensuráveis, rastreáveis, comparáveis etc. O que implica saber previamente quais são as informações relevantes para a gestão: o que se quer saber e o que medir. Podemos elencar alguns exemplos de indicadores: tempo médio de atendimento; planejado x executado; índice de solicitações atendidas dentro do prazo; índice de satisfação do usuário.

É recomendável criar uma ficha com o nome do indicador, processo, objetivo, fórmula, periodicidade de coleta, metodologia de mensuração, responsável pela coleta, destinatários da informação e metas, conforme indicação do CNMP (2013, p. 37). Pois, entre os erros mais comuns na definição e no uso de indicadores estão: número excessivo de indicadores; coleta de dados onerosa; desconhecimento do significado do indicador; falta de cuidado na coleta de dados; baixa relevância; coletar dados sem analisá-los; indicadores não alinhados com os objetivos estratégicos; controlar metas sem foco em melhorias.

O CNMP (2013, p. 28) ressalta que o uso de dados mensurados reforça o caráter do profissionalismo e da impessoalidade, além de disseminar a cultura do resultado e do mérito. Contudo, nem sempre é possível identificar com clareza e rapidamente as causas dos problemas que afetam o desempenho. Assim, muitas vezes se faz necessário utilizar diversas ferramentas para auxiliar na identificação e priorização dos problemas, em suas causas e no planejamento de soluções.

²⁰ Os fluxos do ProAC ICMS podem ser conferidos nos Anexos B, C, D e E; e o software utilizado para desenhar os processos do ProAC-ICMS é o Bizagi, de uso livre, que segue a notação gráfica padrão Business Process Modeling Notation (BPMN).

A partir da identificação dos problemas, elabora-se o plano de melhorias, que envolve a racionalização dos fluxos, a fim de introduzi-las. O redesenho das atividades pretende eliminar burocracia, duplicidades ou ambiguidades; reduzir tempo; uniformizar e padronizar; e eliminar retrabalho. Nessa etapa, também são definidos os pontos de controle para subsidiar os indicadores e, ainda, são revisados os manuais, formulários, instruções de trabalho e toda a documentação relativa ao processo para orientar sobre as novas rotinas, assim como para garantir a rastreabilidade das informações sobre os processos.

Depois de elaborado, o novo processo deve ser validado pelos atores competentes. Já a fase de implementação das melhorias envolve a ampla divulgação das mudanças propostas e mostra-se necessário realizar a capacitação dos executores, gestores e demais envolvidos nos processos, esclarecendo as novas regras. Esta etapa é delicada, pois implica mudança de paradigmas, tornando imprescindível a conscientização e o engajamento de todos para que dê certo.

A etapa de monitoramento e avaliação consiste em coletar informações sobre o desempenho dos processos, por meio dos indicadores e metas, identificar se o que foi planejado está sendo executado, além de verificar desvios, falhas e erros.

A avaliação na gestão por processos deve: se apresentar da forma mais objetiva possível e não ser entendida como auditoria e, a fim de evitar distorções, não pode ter caráter punitivo e tampouco de premiação; verificar a eficácia da estratégia e o alcance dos objetivos não só por uma análise quantitativa dos indicadores, mas também qualitativa com a reflexão da equipe sobre o desempenho; procurar identificar as causas dos problemas e propor soluções.

A divulgação de melhorias e ganhos cria reforço para o desempenho positivo dos processos e fortalece a importância da gestão de processos. Essa divulgação é fonte para um processo de mudança cultural da gestão pública, pois as pessoas passam a assimilar como valor institucional a busca da melhoria contínua. Ela também fomenta a discussão e geração de novas ideias para a otimização das rotinas de trabalho (CNMP, 2013, p. 38).

Nesse sentido, é indispensável a comunicação dos resultados a toda a equipe, para que todos saibam onde concentrar seus esforços e, sobretudo, se motivem a um aperfeiçoamento contínuo.

V DIAGNÓSTICO ANALÍTICO

Nossa análise recaiu na modalidade ProAC-ICMS, no intuito de estudar este programa por duas vertentes: a primeira, quanto à execução, ou seja, os processos para verificar quão eficiente é o procedimento apresentado, analisando os pontos fortes e os gargalos procedimentais existentes. A segunda, quanto à eficácia, conforme a conceituação de Draibe, isto é, como o programa produz os resultados que almeja alcançar.

Nesse processo, consideramos também opiniões, críticas e sugestões dos atores envolvidos. Para isso, examinamos a legislação, mapeamos os processos do Grupo de Projetos Incentivados e entrevistamos servidores da alta administração, de nível gerencial e operacional da SEC, servidores da Sefaz, proponentes, membros da CAP e o próprio idealizador do ProAC e ex-Secretário da pasta, João Batista de Andrade.²¹

5.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

O ProAC foi criado com o intuito de estimular a criação artística nas mais diversas áreas. Sua finalidade consiste em dar oportunidade a novos talentos e firmar aqueles já estabelecidos, por meio de recursos orçamentários da Secretaria de Cultura na modalidade ProAC-Editais e de recursos de incentivo fiscal no ProAC-ICMS.

No ProAC-Editais, a SEC disponibiliza parte de seu orçamento próprio para implementação de projetos, por editais públicos, priorizando atividades mais carentes, experimentais, primeiras obras. Ou seja, atividades que muitas vezes não teriam participação no mercado cultural e possuem também um caráter público, proporcionando a inclusão cultural.

Cabe aqui mencionarmos a previsão da modalidade de fomento denominada ProAC-Municípios,²² cuja receita será oriunda dos recursos do Fundo Estadual de Cultura criado pela Lei nº 10.294, de 3 de dezembro de 1968 (composto de dotação orçamentária própria; contribuições dos governos federal, estadual, municipal, autarquias e sociedade de economia mista; contribuições de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; repasses de organismos

²¹ Cf.: Roteiro das Entrevistas no Apêndice.

²² Lei 12.268, de 20/02/2006, art. 3º inciso II

nacionais e internacionais, baseados em convênios; juros de depósitos ou operações de créditos do próprio Fundo Estadual de Cultura).

Segundo entrevista com o Secretário Adjunto, esta nova modalidade iniciará suas atividades no final do segundo semestre de 2017, com equipe e procedimentos próprios, visando criar maior capilaridade das produções culturais no estado de São Paulo. A modalidade visa diminuir a concentração de projetos realizados na capital e na Grande São Paulo, chegando ao interior e ao litoral bem como estabelecer uma relação na qual o ProAC se constitua também numa parte do recurso que o município possa utilizar para fomentar a cultura local.

Já o ProAC-ICMS permite aos produtores culturais buscar o apoio empresarial para seus projetos, captando os recursos oriundos da dedução percentual dos débitos do ICMS devido de empresas habilitadas no programa. Os empresários escolhem, dentre os projetos previamente autorizados, aqueles em que desejam aportar recursos. A intenção é que as empresas destinem uma parte dos recursos a projetos de cunho cultural de menor apelo comercial, mas que são importantes para registro da cultura.

Para melhor compreensão do programa, segue abaixo o fluxo de execução do ProAC-ICMS – em seguida examinaremos onde ocorrem esses processos na estrutura organizacional da SEC:

- (i) inscrição online do projeto - período entre março e outubro;
- (ii) avaliação e aprovação dos projetos no sistema pela CAP – a partir da aprovação dos projetos é gerado o processo físico;
- (iii) cadastro do projeto no sistema da Sefaz (PAC-PIE);
- (iv) liberação de pagamentos;
- (v) prestação de contas – Encerramento – Relatório de atividades.

A unidade administrativa responsável pela gestão do ProAC é a Unidade de Fomento à Cultura, representada no organograma a seguir:

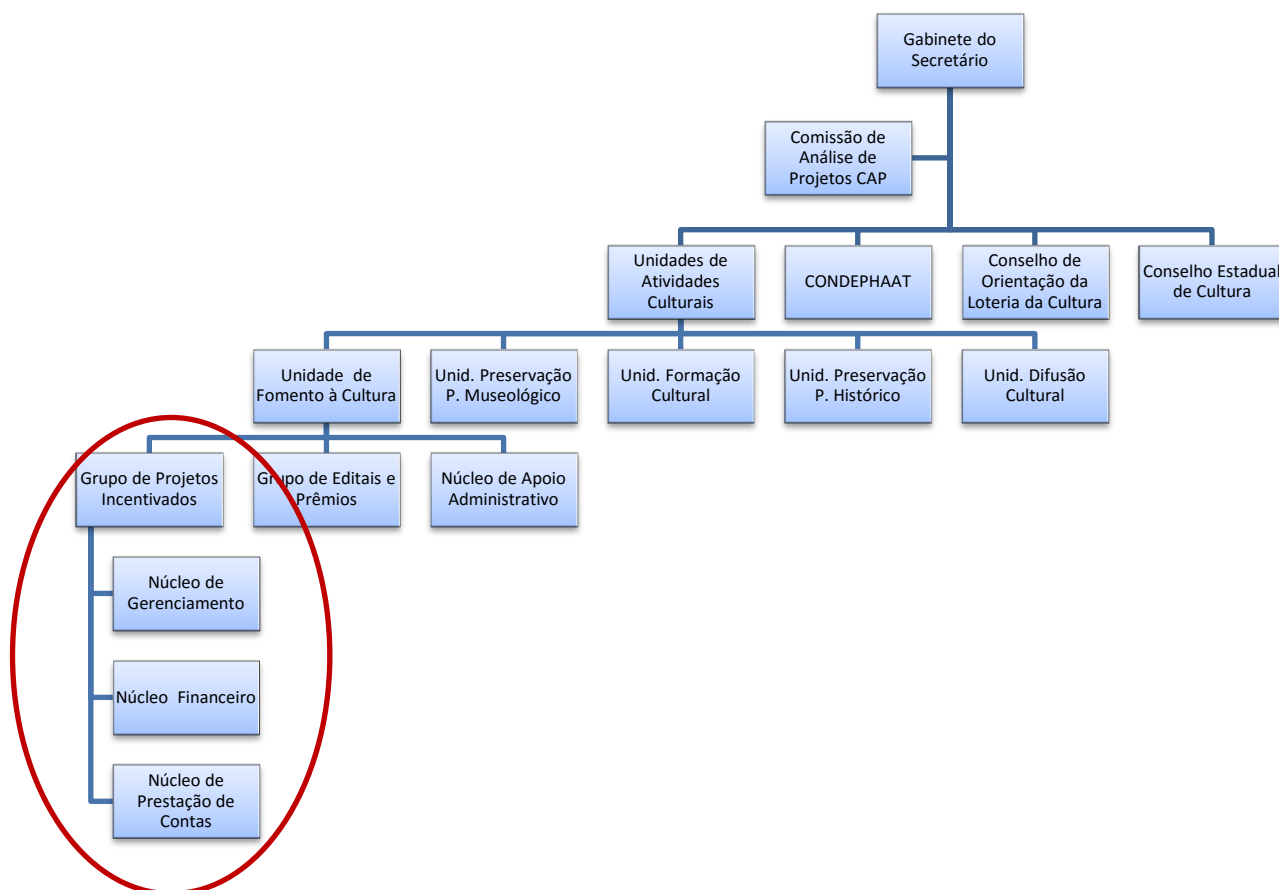


Figura 1: Organograma da Secretaria de Estado da Cultura.

Fonte: Os autores.

Dentro da Unidade de Fomento à Cultura, o Grupo de Projetos Incentivados e seus núcleos operam as etapas do ProAC-ICMS. Vejamos a composição e atribuições de cada um deles na sequência do fluxo das atividades.

5.1.1 Núcleo de Gerenciamento

O início do processo de execução do ProAC-ICMS se dá no Núcleo de Gerenciamento, formado por uma equipe de um oficial administrativo, dois comissionados e cinco estagiários, cabendo-lhes a análise técnica e documental relativa ao cadastro de proponentes e à inscrição dos projetos, conforme mapeamento do Anexo B.

Em 2006, iniciou-se um sistema de cadastramento de proponentes e inscrição de projetos online, o qual esteve sem atualização até 2017. Existe a pretensão de acrescentar mais módulos a este sistema não só para cadastramento, análise e aprovação de projetos, mas também para o acompanhamento da execução financeira, prestação de contas e avaliação.

No início, o cadastramento era feito no sistema, depois eram enviados os documentos físicos (tanto do proponente como do projeto). Agora, todo o processo de cadastramento é online, isto é, os documentos de inscrição do proponente e do projeto são enviados digitalmente, via sistema. O cadastro não expira, mas se houver necessidade de atualizar a documentação é solicitado ao proponente (que terá 45 dias para enviar os documentos), o que é considerado um prazo muito dilatado tanto pelos entrevistados quanto pelos servidores da pasta. O procedimento da avaliação do projeto também se dá por meio digital.

Somente depois da aprovação do projeto é que o proponente deverá enviar fisicamente um documento que será gerado pelo próprio sistema. A partir daí são impressos os documentos enviados na inscrição via sistema e cria-se um processo físico interno que tramita pelos núcleos. A necessidade de processos físicos ainda existe porque os procedimentos legais do ProAC-ICMS exigem documentos originais assinados.²³

Segundo os servidores do setor, o melhoramento do sistema representa uma demanda dos proponentes e da própria SEC. Contudo, houve pouco tempo de planejamento para essa mudança, pois a criação do sistema deu-se com base numa legislação que não reflete os procedimentos atuais e, desde a Resolução da Secretaria da Cultura nº 96 de 22 de novembro de 2011, já havia previsão de que a inscrição seria online.

²³ Guia para Upload de documentos no Sistema ProAC. Disponível em: <http://201.55.6.39/StaticFiles/SEC/proac/guia/Guia_Upload%20de%20Documentos%20no%20Sistema%20ProAC%20FINAL.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

No entanto, como o sistema só surgiu em 2017, e não por um processo gradual, com estabelecimento de uma nova legislação, o sistema está montado em cima de uma legislação já defasada. Conforme afirmam os entrevistados, o setor carece de um servidor com conhecimento jurídico para orientar a equipe, até mesmo para o planejamento de uma nova legislação.

Outro ponto levantado durante as entrevistas está na instabilidade da equipe: metade dela é de estagiários que podem ficar, no máximo, durante dois anos. Os próprios servidores permanecem pouco tempo no Núcleo e quando saem levam todo o conhecimento consigo. Dessa forma, não há gestão do conhecimento e a rotatividade da equipe e da diretoria prejudica bastante o andamento dos trabalhos.

Já com relação à inscrição há certa sazonalidade: inicia-se em março e termina em outubro, apesar do período dilatado, quase 1/3 das inscrições ocorrem no último mês. Após a aprovação do cadastro do proponente e a inscrição do projeto online, inicia-se a fase de análise das propostas pela Comissão de Análise de Projetos (CAP).

5.1.2 Comissão de Análise de Projetos (CAP)

A CAP tem como finalidade exclusiva analisar, deliberar e aprovar os projetos culturais destinados à obtenção do incentivo fiscal (ICMS); sua composição é indicada pelo Grupo de Projetos Incentivados e designada pelo Secretário da Pasta; o Decreto nº 54.275/2009 determina que os membros terão um mandato de dois anos, podendo haver recondução por mais um período até o limite de 50% (cinquenta por cento) destes membros, observada a paridade entre servidores públicos e representantes da sociedade civil, os quais, por sua vez, são indicados pelas principais instituições da área; a CAP analisa somente os projetos do ProAC-ICMS e reporta-se diretamente ao Secretário da Pasta, conforme mapeamento do Anexo E.

Tendo em vista a necessidade de dar celeridade aos procedimentos de análise e parecer de projetos apresentados bem como de ampliar o perfil dos pareceristas de modo a atender de forma plena a variedade dos projetos culturais, houve recentemente uma reestruturação na CAP, por meio da Resolução SC-27 de 12 de junho de 2017, que criou mais 12 vagas.

Dessa forma, agora há 28 conselheiros, sendo 14 servidores da SEC, todos em nível de coordenação, oriundos de várias áreas, reforçando o caráter multidisciplinar do conselho; e 14 convidados da Sociedade Civil. A Resolução SC-98 de 17 de setembro de 2015 define os valores²⁴ que os membros da CAP recebem como ajuda de custo por reunião e também por parecer. A Comissão ainda tem uma servidora e uma estagiária que dão apoio administrativo, acompanham as reuniões e ajudam na gestão dos projetos na fase em que estão sendo avaliados pela Comissão.

Conforme o artigo 10º do Decreto 54.275/2009, a análise dos projetos deverá utilizar os critérios:

I - interesse público e artístico;

II - compatibilidade de custos;

III - capacidade demonstrada pelo proponente e pelo responsável técnico/artístico para a realização do projeto;

IV - atendimento à legislação relativa ao PAC.

Parágrafo único - Quando necessário, poderá a CAP:

1. solicitar ao proponente dados complementares do projeto apresentado;

2. encaminhar os projetos para análise e manifestação de órgãos setoriais e comissões técnicas da Secretaria da Cultura ou de pareceristas especializados.

Além desses critérios, o Decreto dispõe em seu artigo 33 que a seleção de projetos deve observar o princípio da não-concentração por segmento e por proponente, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos e pela respectiva capacidade executiva. A esse respeito, um membro da CAP relatou que, por não ter os projetos georreferenciados, não conseguem seguir integralmente esse critério, contudo, há o cuidado para que não haja concentração por proponente:

[...] o que pode acontecer é de o projeto ter passado por mim e eu reprovei, e eles arrumaram, entraram de novo e está com outro parecerista, como pode ser realmente alguma tentativa de burlar o sistema. Isso acontece muito nas reuniões de um parecerista falar que já passou algo parecido etc. (MEMBRO DA CAP).

²⁴ Os valores correspondem a: R\$ 80,00 por participação em cada reunião, de R\$ 180,00 a R\$ 400,00 por parecer técnico e dependem do segmento a ser analisado.

A aprovação dos projetos é uma decisão colegiada que ocorre durante as reuniões semanais da Comissão. Cada parecerista analisa detalhadamente os projetos sob sua responsabilidade e expõe seu parecer na reunião, na qual é discutido, responde aos questionamentos e depois o projeto entra em votação. Ressaltamos aqui a importância das decisões colegiadas, pois suscitam discussões conceituais e, com base nessas discussões, a Comissão acaba mudando alguns entendimentos, principalmente com relação a projetos que têm público restrito.

Para a análise, os pareceristas seguem os critérios dados pela legislação, já relacionados no modelo padrão de parecer com os itens que deverão ser avaliados no projeto, assim como se apoiam em entendimentos da Comissão:

[...] e outras coisas você tem como entendimento da CAP, por exemplo, que por mais que a Fernanda Montenegro mereça, você tem que ter um limite [para o cachê] e a CAP estabeleceu R\$ 30 mil e não é um limite subjetivo, é um limite que os pareceristas da área de teatro trouxeram como razoável, inclusive face ao que o próprio sindicato propunha, então [é] uma decisão na própria CAP que pode fazer isso com base na instrução normativa (MEMBRO DA CAP).

Como podemos observar, a CAP poderá aprovar o projeto integralmente, aprovar com redução no orçamento proposto (condicionado à aceitação do proponente) ou reprová-lo, sempre de forma fundamentada.²⁵

Embora o tempo de análise dos projetos seja de aproximadamente um mês, quando surgem dúvidas quanto às ações e ao orçamento do projeto a CAP pode solicitar ajustes, diligências ou esclarecimentos aos proponentes. Nestes casos, o prazo para a entrega das informações é de 60 dias,²⁶ considerado muito longo pelo membro da Comissão e apontado como um dos desafios do ProAC pelos entrevistados:

²⁵ Resolução SEC 96 de 22 de novembro de 2011. Artigo 9º §5º.

²⁶ Cf.: Anexo E.

[...] a burocracia do ProAC, demora na análise dos projetos. [...] E você percebe que ao longo do ano o tempo de análise vai mudando, então no começo do ano as análises são mais rápidas, no meio já começa a demorar um pouco mais e no final do ano mais demorado. Não tem uma uniformidade tão grande. Também tem falta de uniformidade em relação aos questionamentos, então você tem projetos muito parecidos com questionamentos totalmente diferentes, então uma coisa é questionada num projeto, mas não é questionada em outro o que já é uma certa instabilidade (PRODUTOR CULTURAL).

Quanto às análises realizadas, também encontramos críticas, segundo verificamos nesse trecho com um dos entrevistados:

Então precisamos de mais competência das pessoas que analisam. Se o técnico tem dúvidas ele tem que questionar o proponente [...] consultar os pares [...] porque às vezes não é exatamente o segmento dele e cai na mão dele para analisar. [...] ele não [pode] ter vergonha de perguntar, não simplesmente cortar alguma coisa porque ele não entendeu (PROPONENTE).

As atas com a decisão da CAP são encaminhadas à Chefia de Gabinete da Pasta, que providencia sua publicação no Diário Oficial do Estado, num prazo de 10 dias, cabendo recurso num prazo de 15 dias, conforme estabelecido na Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.

Aos projetos aprovados, a Secretaria da Cultura emite, pela CAP, o Certificado de Incentivo Cultural, contendo a identificação do proponente, a denominação do projeto e seu respectivo segmento cultural, a data da aprovação e o valor autorizado para captação. A partir daí o proponente tem até o final do exercício seguinte à aprovação para captar recursos.

É possível que a quantidade de projetos aprovados anualmente seja excessiva, uma vez que o período de inscrições é muito longo (sete meses). Durante esse período, a CAP continua aprovando projetos mesmo após exauridos os recursos, resultando num “estoque” de projetos para o exercício seguinte, sobrecarregando a estrutura administrativa, já bastante enxuta, com projetos que, embora aprovados, muitos deles não serão levados a termo.

Conforme vimos acima, o número de pareceristas para aprovação dos projetos dobrou e o número de projetos cresce a cada ano, conforme consta no quadro abaixo.

Ano	Projetos aprovados
2007	642
2008	1018
2009	422
2010	429
2011	536
2012	1583
2013	1081
2014	1088
2015	1451

Quadro 2 – ProAC-ICMS – Projetos aprovados de 2006 a 2015

Fonte: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo²⁷, Unidade de Fomento à Cultura e Unidade de Monitoramento.

Apesar disso, as equipes não aumentaram na mesma proporção para atender o crescimento do número de projetos, gerando acúmulo de trabalho e redução da eficiência na execução do programa:

O problema é o volume de entradas, o programa cresceu muito, e no início tinha um projeto aprovado e uma captação 100%, então resultava num processo, tinha todas as fases de forma completa e um número muito menor. Com o aumento do programa muitos inscrevem projetos, poucos captam recursos, isso gera para o estado uma grande abertura de processos. Tem vários projetos que a gente precisa fazer todos os passos e nem vai ser executado, gerando trabalho. E aqueles projetos que foram aprovados em R\$500 mil, mas só captou R\$70 mil e executou também gera todo um trabalho, os critérios de entrada precisam ser melhorados (SERVIDOR DA SEC).

²⁷ Cf.: Anexo A.

Entretanto, na opinião de um entrevistado, a aprovação de um número elevado de projetos é positiva, pois:

[...] nem todos os projetos aprovados irão captar, então por isso talvez não temos controle, e você também não pode vincular aprovação dos projetos a apenas o que foi disponibilizado no ano, porque aí vai virar corrida do ouro. [...] até porque você não precisa fazer a captação agora, você tem um projeto aprovado você pode fazer a captação no ano seguinte, é como se você recebesse uma carta de crédito para ir comprando, então tem projetos que começaram a captar 3 anos atrás, como eles já conseguiram algum valor e eles vão pedindo prorrogação de prazo para CAP para continuar captando o restante (MEMBRO DA CAP).

Em relação à captação, o depoimento confirma o caso de incongruência da legislação que observamos no lapso temporal para a captação de recursos (que destacamos na análise do Decreto 54.275/2009), já que um artigo indica que o prazo para captação não será prorrogado, e outro dispositivo do mesmo decreto abre a possibilidade de ampliar esse prazo de captação.

Para que não parem dúvidas, o artigo 21 dispõe:

Art. 21 – O projeto destinado à obtenção de incentivo fiscal possuirá validade para captação de recursos até o encerramento do exercício imediatamente seguinte àquele em que for aprovado.

Parágrafo único - O prazo de validade a que alude o “caput” não será prorrogado (grifos nossos).

Dessa leitura verificamos que o entendimento sobre a proibição de prorrogação é taxativo, não tendo aqui margens para interpretações distintas das que a lei positivou. Entretanto, afrontando esse regramento o caput do artigo 25 discorre:

Artigo 25 - A prestação de contas de recursos recebidos ou captados no âmbito do PAC deverá ser entregue pelo proponente na Secretaria da Cultura no prazo de 30 (trinta) dias contados do encerramento da execução do projeto, conforme cronograma de atividades, **ou do indeferimento da renovação do prazo de captação** (grifos nossos).

Dessa forma, fica aberta a possibilidade de renovação de prazo para captação de recursos, independentemente da proibição do artigo 21, o que se comprova no depoimento do entrevistado, que esse fato ocorre. Ainda sobre as prorrogações, observamos muita leniência para com os proponentes em relação aos prazos e às solicitações de recursos.

Visando a segurança jurídica, esses dispositivos devem ser uniformizados para criar um procedimento padrão quanto à execução do ProAC-ICMS, mais que isso, criar um procedimento forte em que as exceções não se transformem em regras: ou o prazo é improrrogável para todos ou se abre a análise à renovação de prazo, o que engessaria muito mais o sistema.

5.1.3 Núcleo Financeiro

O Núcleo Financeiro é composto por uma equipe de um oficial administrativo, dois comissionados e dois estagiários.

Após a aprovação na CAP, o projeto e toda a documentação são impressos e monta-se um processo físico que tramitará pelos núcleos até seu encerramento após a prestação de contas. Como veremos mais detalhadamente adiante, cabe a este núcleo efetuar a inserção do projeto no sistema da Sefaz, para que o proponente possa iniciar a captação; o Núcleo Financeiro também efetua as ordens de crédito nas contas bancárias exclusivas e acompanha, pela página da Sefaz na internet, a baixa dos valores do ICMS dos contribuintes que incentivam o ProAC, conforme mapeamento do Anexo C.

Além dos trabalhos elencados, o Núcleo também recebe os pedidos de prorrogação de prazo de execução, os pedidos de transferências de saldos remanescentes para o Fundo Estadual da Cultura e pedidos de transferências de saldos remanescentes entre projetos. No que diz respeito à informatização dos processos realizados pelos núcleos, este ainda opera de forma manual e cada documento é encartado nos autos.

O Decreto, em seu artigo 19, estipula que para cada projeto deverão ser abertas duas contas correntes bancárias, destinadas à captação dos recursos e à sua movimentação. Somente poderá transferir recursos da conta de captação para a conta de movimentação o proponente que houver captado ao menos 35% do valor solicitado. Após ser alcançado este mínimo, os recursos serão transferidos diretamente para a conta movimento, mediante solicitação escrita à Secretaria da Cultura.

A partir daí, o departamento responsável deverá realizar consultas às Certidões Negativas relativas à Seguridade Social (INSS), ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além da Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (CND) e ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidade Estaduais (Cadin Estadual). Essas consultas são impressas e encartadas aos autos sempre que há uma transferência, criando um ciclo de retrabalho.

5.1.3.1 Secretaria da Fazenda (Sefaz)

O recebimento dos recursos obtidos pela renúncia do ICMS é operacionalizado pelo Núcleo Financeiro, área responsável pelo contato junto à Sefaz. Na Sefaz, o ProAC é administrado pela Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos (DETEC), uma das sete diretorias que compõem a Coordenadoria da Administração Tributária (CAT).

Uma vez aprovado o projeto e sua captação de recursos autorizada pela Secretaria da Cultura, ele é cadastrado também pelo Núcleo Financeiro no sistema PAC/PIE da Sefaz de forma manual. Nada impede que exista uma integração dos sistemas para que essa alimentação seja feita automaticamente via *webservices*²⁸, porém, tal integração ainda não foi implantada.

Visando facilitar a administração do ProAC, a Sefaz criou o Sistema de Incentivos a Projetos, denominado PAC/PIE, que serve tanto ao Programa de Ação Cultural (PAC) como ao Programa de Incentivo ao Esporte (PIE). O PAC/PIE integra os sistemas de informática que dão suporte ao contribuinte, sua conta fiscal do ICMS, o Posto Fiscal Eletrônico e as demais bases de dados da Sefaz (observamos que, apesar de o sistema PAC/PIE atender também o incentivo ao esporte, quando nos referimos a ele adiante no texto abordaremos somente o Programa de Ação Cultural, o PAC (ProAC)).

Lembramos que um dos objetivos do ProAC consiste em oferecer ao contribuinte a possibilidade de patrocinar e participar de projetos de produção artística e cultural aprovados pela Secretaria da Cultura de São Paulo, podendo creditar-se de 100% do valor destinado a esse patrocínio. É exatamente esse crédito que é controlado pelo PAC/PIE – adiante detalharemos o cálculo desse crédito.

²⁸ *Webservice* é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes, permitindo a essas aplicações enviar e receber dados de forma automatizada.

Se inicialmente o sistema PAC/PIE foi desenvolvido para controle da renúncia tributária correspondente e a verificação da correção dos créditos tributários lançados pelo contribuinte, posteriormente houve uma demanda da Secretaria da Cultura solicitando que o sistema controlasse também o limite orçamentário de cada projeto.

Embora o processo na Sefaz se dê em várias fases, o sistema PAC/PIE foi concebido para ser o mais simples possível, de acordo com as seguintes fases: credenciamento, habilitação, destinação de recursos e escrituração do incentivo fiscal, detalhadas a seguir.

5.1.3.1.1 Fase de Credenciamento

O contribuinte interessado em participar do PAC deve, primeiramente, solicitar o seu credenciamento por meio do Posto Fiscal Eletrônico (PFE). O credenciamento é feito somente com a senha do contribuinte, ou seja, não é possível que o credenciamento seja providenciado por terceiros, por exemplo, a partir da senha atribuída ao seu contabilista.

Ao entrar no sistema, o contribuinte visualizará todos os estabelecimentos vinculados ao seu *login* e senha, bastando pedir a inclusão de um, de alguns ou de todos estabelecimentos não cadastrados no PAC. Nesse momento, o contribuinte opta pela divulgação ou não de seus dados cadastrais como participante do PAC.

Esse credenciamento é feito apenas uma vez e não é necessário entrar no sistema para efetuar qualquer tipo de renovação. Caso o contribuinte não queira mais participar do programa, aí sim precisará entrar no sistema e solicitar o seu descredenciamento.

5.1.3.1.2 Fase de Habilitação

No mês seguinte ao pedido de credenciamento a Sefaz analisa se o contribuinte cumpre todos os requisitos estabelecidos em legislação. A habilitação depende de o contribuinte:

- estar enquadrado no Regime Periódico de Apuração (RPA), ou seja, o contribuinte não pode ser optante pelo Simples Nacional;
- ter recolhido ICMS (de operações próprias) em pelo menos um mês no período de apuração (o sistema considera recolhimentos entre o 14º e o 3º mês ao anterior de referência);
- estar em situação regular no que se refere ao cumprimento de suas obrigações principais e acessórias.

Uma vez habilitado, o contribuinte estará apto a emitir boletos até o final do mês corrente. Se o contribuinte optou, no momento do credenciamento, pela divulgação de seus dados cadastrais, após sua habilitação os dados estarão na consulta pública de credenciados e habilitados do mês.²⁹ Cerca de 800 contribuintes, dentre aqueles que autorizaram a divulgação de seus dados, são habilitados mensalmente.

Vale destacarmos que a habilitação é válida somente para o mês corrente, sendo o contribuinte analisado novamente no mês seguinte para verificar se continua cumprindo todos os requisitos e a renovação da habilitação se dá automaticamente mês a mês.

5.1.3.1.3 Fase de Destinação dos Recursos

Para a destinação dos recursos, o contribuinte deve consultar o “Aviso de Habilitação de Patrocinador”, disponível no sistema da Sefaz, que informará:

- o limite individual do contribuinte, em percentual e em valor máximo autorizado para ser utilizado como crédito de ICMS (benefício fiscal), tal limite pode mudar a cada mês;
- o mês de validade da habilitação.

O contribuinte escolhe o projeto ao qual quer destinar recursos e gera o boleto (a destinação pode ser feita para mais de um projeto), que deve ser pago até o último dia útil do mês em referência. O valor mínimo para emissão do boleto é definido na legislação e o valor máximo é aquele exibido pelo sistema como limite individual.

²⁹ A lista dos contribuintes habilitados pode ser consultada no Portal da Sefaz. Disponível em: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/pac/ConsultaEmpresasHabilitadas/PADConsultaEmpresasHabilitadas.aspx>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

É importante ressaltar que o contribuinte não tem a obrigação de destinar recursos todos os meses, a destinação é voluntária e poderá ser para projetos diferentes a cada mês, a seu critério. No caso de o contribuinte destinar recursos várias vezes a um mesmo projeto, mas naquela referência o projeto já ter recebido todo o valor aprovado pela Secretaria da Cultura, o contribuinte deverá escolher outro projeto.

A legislação da Sefaz é clara quanto ao prazo de validade do boleto: os bancos não podem receber após a data de vencimento. Os boletos são emitidos com data de vencimento para o último dia útil do mês, pois têm de ser pagos dentro da referência.

O Banco do Brasil retorna com uma mensagem informando o pagamento do boleto, pois a Sefaz controla, dentre os boletos emitidos, quais foram pagos, uma vez que o crédito tributário só terá validade com a contrapartida do pagamento do boleto. O pagamento via boleto é a única forma prevista na legislação, qualquer depósito em conta não terá validade para fins de crédito do imposto.

5.1.3.1.4 Fase de Escrituração do Incentivo Fiscal

O contribuinte deverá fazer o lançamento do crédito ao boleto pago no mês de referência em sua escrituração fiscal que será entregue no mês subsequente. O crédito é limitado ao valor do boleto pago, o qual é limitado ao valor máximo autorizado pela Sefaz. O cálculo do limite mensal atribuído a cada contribuinte é feito respeitando-se a seguinte fórmula:

Percentual(*)		Base Cálculo		
Calculado em função do ICMS a Recolher apurado no período de 12 meses encerrado no 3º mês anterior do mês de referência	X	Valor devido nas operações próprias do 3º mês anterior ao mês corrente	=	Valor máximo autorizado

Quadro 3 – Cálculo mensal ICMS

Fonte: Manual do Contribuinte – Sistema de Incentivos a Projetos.³⁰.

³⁰ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/pac-pie/Downloads/MANUAL_DO_PAC_PIE_20161129ver1-3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Caso o contribuinte tenha vários estabelecimentos, o somatório do imposto anual a recolher será aquele apurado por todos os estabelecimentos do mesmo contribuinte (mesmo CNPJ base). Todavia, destacamos que o valor apresentado pelo sistema pode ser diferente daquele calculado pelo método acima, pois, em face do limite global de renúncia fiscal fixado pelo Secretário da Fazenda, pode ser promovido um contingenciamento dos valores atribuídos a cada contribuinte.

O limite global para apoio a projetos culturais é fixado por Resolução da Secretaria da Fazenda específica, com validade para o exercício fiscal divulgado por ela, e não pode ser superior a 0,2% da parte estadual da arrecadação do ICMS relativa ao ano imediatamente anterior. Em 2017 o valor limite será de R\$100 milhões.

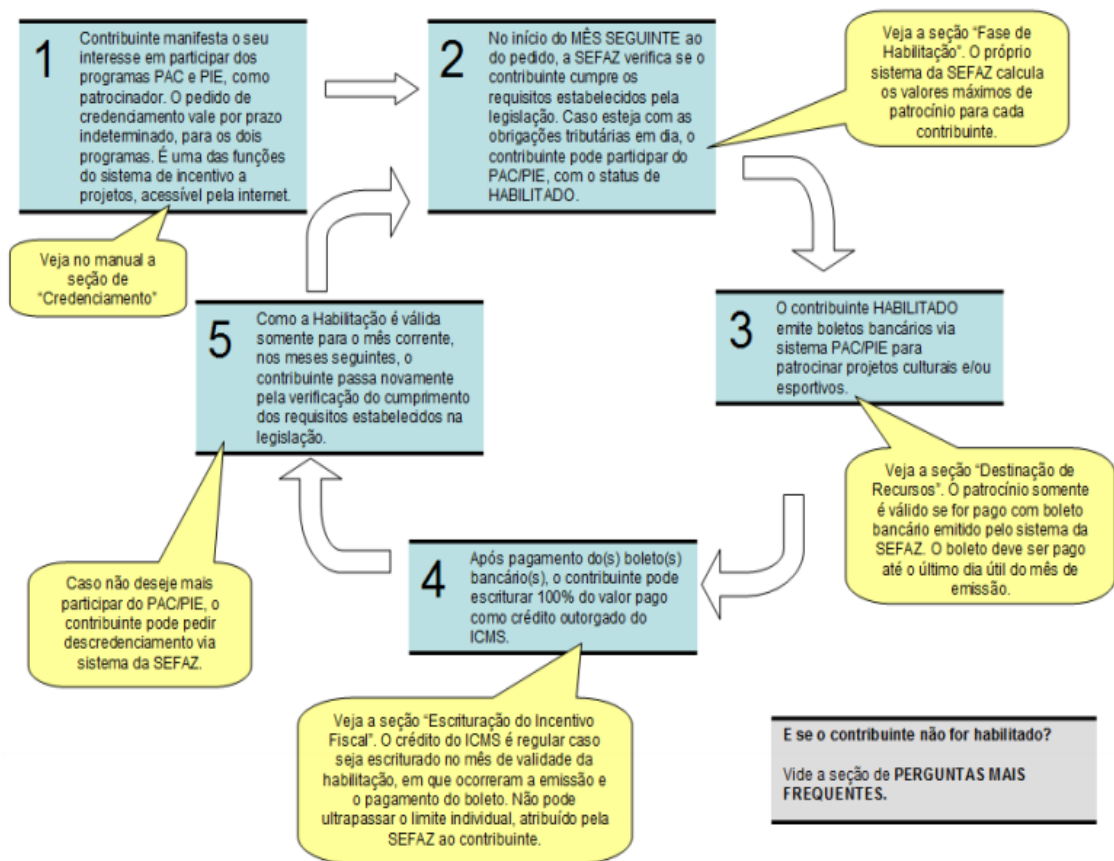


Figura 2 – Fluxo PAC/PIE

Fonte: Fonte: Manual do Contribuinte – Sistema de Incentivos a Projetos, p. 4.³¹

³¹ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/pac-pie/Downloads/MANUAL_DO_PAC_PIE_20161129ver1-3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Há várias reclamações de proponentes no tocante ao saldo remanescente. O que acontece é que esse limite global não pode ser ultrapassado e o sistema da Sefaz controla essa utilização. Uma vez alcançado esse limite, o sistema trava a emissão de boletos e, considerando-se que nem todos os boletos emitidos são pagos, os valores dos boletos não pagos retornam ao sistema, que comporá um saldo remanescente.

Em data a ser combinada entre a Sefaz e a Secretaria da Cultura, o sistema poderá ser reaberto com o saldo remanescente, sendo que aproveitarão esses valores os contribuintes que acessarem o sistema e emitirem novos boletos. Os contribuintes habilitados são avisados sobre a data e a hora de reabertura do sistema via Domicílio Eletrônico do Contribuinte (DEC) e também pela mídia. Normalmente, o saldo é utilizado rapidamente logo na reabertura, sendo possível uma situação em que todo o saldo seja utilizado por apenas um contribuinte.

Este modo informatizado de gerir a captação é um diferencial que imprime credibilidade ao programa:

No caso do ProAC é tudo online, a empresa, o financeiro da empresa entra no sistema da Secretaria da Fazenda, emite um boleto, tem ali o valor que ele pode aportar, tudo online, isso gera mais credibilidade, então o sistema por estar todo engrenadinho para o patrocinador, e ele tem entendido, ele ganha força no estado de São Paulo (PROPONENTE).

Conforme comentamos anteriormente, no tocante à captação, há a determinação de que os recursos oriundos do patrocínio somente serão movimentados depois de atingidos 35% do orçamento global do projeto. Segundo os proponentes, vários dos problemas vêm desse percentual, pois é impossível realizar o projeto com 35% do valor total e corre-se o risco de não conseguir captar o restante, incorrendo em vários pedidos de prorrogação:

Os 35% iniciais não dão para realizar. Você tem um proponente que aprovou o projeto na Lei Rouanet que é 20%, no ProAC 35%, nem com 20%, nem com 35% você realiza. Então é assim: recebeu 40% do valor você não vai começar, você só vai começar quando você tiver 70% do valor, no mínimo.

[...]

Você cai na tentação de tentar realizar com 35% e não vai realizar, vai ter problemas lá na frente (PROPONENTE).

O problema apontado nessa fase residiu na figura do “captador” de recursos que se transformou num mercado atravessador insalubre:

Se o projeto está aprovado e a gente já tem, através da Secretaria da Fazenda, uma lista de empresas potenciais de patrocinadores, porque não? [...] porque não já aportar diretamente sem a necessidade de o artista estar suando, se desesperar fazendo com que exista um mercado atravessador no meio do caminho que é o captador de recurso, não querendo desmerecer o trabalho dele, eu acho a captação importante, mas a gente sabe que é um mercado insalubre, o cara muitas vezes usa do relacionamento que ele tem como captador de recursos para tirar uma vantagem do artista, chegando a cobrar percentuais na casa de 15% ou mais.

[...]

O captador tem o poder na mão, porque ele é quem tem relacionamento com as empresas, ele é que tem a carteira de empresas, então se a gente conseguisse de alguma forma fazer com que o projeto, uma vez que está aprovado na CAP ele entrasse numa fila, o primeiro que foi aprovado recebe primeiro o dinheiro, porque já tem lá uma renúncia estabelecida, tá aprovado ele já recebe (PROPONENTE).

Um outro ponto a destacar são as dificuldades de patrocinadores e proponentes com as exigências procedimentais do ProAC. O excesso de atendimento por telefone ou presencial é uma das reclamações mais recorrentes das equipes porque tomam muito tempo e são requeridas informações em sua maioria irrelevantes e/ou que estão à disposição no site do ProAC. Em nossa pesquisa de campo, observamos também muita condescendência aos proponentes em relação aos prazos e solicitações de recursos.

Segundo os servidores da SEC, muitos dos patrocinadores não sabem lidar com o sistema, ligam com dúvidas, mesmo tendo o manual da Sefaz. Muitas vezes, são coisas bem específicas e a interface com a Sefaz, na opinião deles, não é muito boa. Muitos patrocinadores geram boletos para projetos errados; tem patrocinador que não paga o boleto e faz depósito em conta, o que não gera o benefício fiscal.

A prorrogação do prazo de execução, uma das atribuições do Núcleo Financeiro, é outra fonte de consultas. Conforme os depoimentos da equipe, ocorre com frequência o atraso no patrocínio que implica atraso de todo o projeto, então os proponentes apresentam um novo cronograma. Quando solicitam várias prorrogações, a equipe entra em contato e pergunta o que está acontecendo. Às vezes, a prorrogação é concedida, alertando que será o último prazo limite para tentar encerrar o processo. Na prestação de contas, caso o proponente não cumpra o prazo prorrogado, todas as notas que estiverem fora do prazo deverão ter os recursos devolvidos.

Já os proponentes têm dúvidas quanto a demonstração da gestão financeira dos projetos, que tem gerado um número elevado de consultas às equipes tanto no Núcleo Financeiro em relação a prorrogação de prazos quanto ao Núcleo de Prestação de Contas, no que tange às demonstrações financeiras.

Após o término da execução do projeto, inicia-se o processo de prestação de contas.

5.1.4 Núcleo de Prestação de Contas

O Núcleo de Prestação de Contas é formado por uma equipe de três comissionados e um estagiário. A prestação de contas é composta de dois conjuntos distintos: o primeiro, a prova de realização do objeto; o segundo, a prestação de contas financeira.

A prestação de contas dos recursos captados deve ser entregue integralmente pelo proponente na Secretaria de Cultura no prazo de 30 dias contados do encerramento da execução do projeto, observando o cronograma de atividades, ou do indeferimento da renovação do prazo de captação, sendo, obrigatoriamente subscrita por profissional regularmente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), conforme mapeamento do Anexo D.

A entrega dos documentos é agendada e feita pessoalmente pelo proponente ou seu representante por procuração. Este processo é alvo de críticas por parte dos produtores entrevistados:

E o próprio processo de apresentação da prestação de contas que o proponente tem que marcar, ir lá pessoalmente, tem uma conferência pessoal, tem que ter assinatura de contador, conferência dos originais com as cópias, é bem burocrático. Atualmente, a Lei Rouanet já vem trabalhando de uma forma eletrônica, então você já comprova as despesas em tempo real, é recente isso também, mas é o formato atual. Você executa a despesa e já comprova.

É uma burocracia muito grande é a que eles [ProAC] têm em relação a assinatura de documento original, que é uma coisa que o Ministério da Cultura já é super tranquilo em aceitar documento digitalizado, muitas comunicações até por e-mail são tratadas como oficiais no âmbito do Ministério da Cultura (PRODUTOR CULTURAL).

A análise da prestação de contas deve ocorrer no prazo de 60 dias corridos, contados a partir da data de seu protocolo. Entretanto, esse prazo nem sempre é cumprido.

Quando são entregues os documentos na SEC, o técnico faz uma checagem e, caso falte algum documento ou haja alguma pendência, é elaborado um Termo de Pendências o qual faculta ao proponente 60 dias de prazo para nova apresentação de documentos.³² Consideramos um prazo demasiadamente longo e que contribui para a ineficiência do processo.

A prestação de contas, dentro dos 60 dias estipulados pela legislação, é composta de três fases: a primeira, prazo de 30 dias para análise tanto do objeto quanto da execução financeira do projeto; na segunda, caso se verifique imprecisão ou necessidade de complementação da prestação de contas, o proponente será notificado para, no prazo de 10 dias, apresentar seus esclarecimentos, encaminhar documentos e regularizar a situação; na terceira, o prazo subsequente de 20 dias para a SEC apresentar o parecer final aprovando ou rejeitando as contas apresentadas – a partir desta decisão caberá recurso ao Coordenador da Unidade de Fomento à Cultura no prazo de 15 dias a contar do recebimento da decisão.

Uma vez sejam os proponentes e seus responsáveis declarados inadimplentes, seja pela inadequada aplicação dos recursos recebidos ou pelo não cumprimento do contrato, não poderão celebrar qualquer outro ajuste ou receber recursos do Governo do Estado por um período de cinco anos. E essa representa a etapa do ProAC com mais conflitos, pois os problemas dos projetos são evidenciados na análise: se de um lado os proponentes querem maior flexibilidade, de outro, os servidores da SEC seguem os termos da Resolução SC 96/2011, ao qual concordaram cumprir:

³² Cf.: Anexo D.

Apesar de não haver contrato, há um termo de compromisso que é assinado, onde o proponente aceita todas as regras, mas não é isso que acontece na prática. E esse é o momento de pedir de volta o recurso com correção monetária e eles acham um absurdo porque acham que a Cultura deve analisar o mérito. A equipe analisa sim o mérito, que é o objeto, se ele foi feito de acordo com a proposta aprovada e depois se as contas foram executadas conforme o regramento. É um conjunto de provas de realização, e ele é penalizado muitas vezes por ter executado o objeto, mas não dentro dos termos, ou gastou o dinheiro corretamente, mas não executou o objeto conforme aprovado (SERVIDOR DA SEC).

Conforme informado pelo Núcleo, das análises realizadas apenas 15% a 20% dos proponentes executam o objeto dentro dos termos financeiros acordados.

O artista/proponente não está preparado, ele até gasta certinho, ele até comprometeu a verba, ele disse que ia locar tal equipamento, ele locou o equipamento, ele tem um documento, mas ele não fez um contrato. Ele esquece de pedir a nota fiscal, ele fez a transferência eletrônica tudo certinho, mas falta um documento e esse documento não pode faltar porque vai dar problema lá no Tribunal de Contas (PROPONENTE).

A SEC disponibiliza vários materiais no intuito de ajudar o proponente, como o Manual de Prestação de Contas e o site, todavia, os proponentes os avaliam como chatos e complicados. A equipe também faz atendimento constante por telefone, e-mail e presencial, mesmo assim ainda há muitas intercorrências. Já comentamos acima que o excesso de atendimentos prejudica o andamento dos trabalhos e consiste em motivo de reclamações recorrentes das equipes.

Por outro lado, na opinião dos produtores entrevistados, nesses atendimentos a falta de capacitação da equipe técnica da SEC representa um problema, no sentido de nivelar e uniformizar conhecimento.

[...] a capacitação desse corpo técnico, esse pessoal que tá lá, precisa tá melhor habilitado, precisa nivelar o conhecimento, você liga para falar com um técnico ele te passa uma informação, você não fica contente, você liga de novo e, por acaso, atende um outro técnico, você faz a mesma pergunta e a resposta é outra! Se nem eles lá estão se entendendo, cada um fala uma coisa, isso pode, isso não pode, tem que padronizar a comunicação (PROPONENTE).

Embora a SEC venha empenhando esforços em sessões de esclarecimentos, muitos proponentes não têm conhecimento dessa iniciativa e mesmo aqueles que participam não acham a ação efetiva, ou seja, é uma iniciativa sem muito sucesso mesmo na avaliação dos servidores:

Não houve melhora na prestação de contas mesmo com o ciclo tira dúvidas, a adesão é muito pouca, as pessoas não vêm e tudo o que é relatado, eles continuam repetindo por telefone e continuam recebendo as prestações com erros. É um desgaste, explica porque as notas não estão dentro dos moldes, as pessoas são as mesmas, e saem de lá sempre com as mesmas pendências (SERVIDOR DA SEC).

Tentando amenizar os problemas, o programa passou a exigir um profissional capacitado registrado no CRC para executar toda a administração financeira do projeto e reduzir os problemas na prestação de contas. Porém, este profissional geralmente não está preparado: “Mas o contador não basta, contador não tá preparado, você não tem contador especializado, até tem, mas são raros” (PROPONENTE).

A necessidade de maior capacitação na administração financeira dos projetos também é comentada pela equipe de prestação de contas:

Mesmo contratando um contador, há necessidade de profissionalização dos proponentes. Tem grandes empresas que cuidam e elas são as que dão mais trabalho, cuidam de vários projetos e todos têm problemas na prestação de contas, são os que menos assessoram. Tem proponente que fala que só emprestou o CPF (SERVIDOR DA SEC).

O percentual máximo do valor captado destinado às despesas administrativas com o respectivo projeto é estabelecido mediante resolução da Secretaria da Cultura. Para elaboração e agenciamento, o limite é de 10% do total solicitado e as despesas administrativas não poderão ultrapassar 15%.

Notemos também que é muito comum questionamentos na CAP, no momento da aprovação do projeto, com relação às despesas de caráter administrativo, as quais acabam sendo reduzidas, uma vez que não têm valor artístico e não são itens que vão contribuir, na visão dos pareceristas, para o projeto, formando um ciclo vicioso.

Conforme a opinião dos produtores culturais isso reside num erro, pois:

[...] você está impedindo que essa pessoa [o proponente] se cerque de profissionais adequados para apresentar uma prestação de contas boa. Então o cara prevê contador, assessor contábil, assessoria jurídica, normalmente nesses itens é muito comum ter cortes. Mas, por outro lado, são itens fundamentais, principalmente para uma pessoa física que vai apresentar um projeto vai precisar de alguém para fazer isso (PRODUTOR CULTURAL).

A maioria dos proponentes não tem um departamento para acompanhar prestação de contas, não sabe fazer, não sabe por onde ir, e procuram um técnico, uma pessoa que esteja habilitada, que conheça esse campo para poder fazer o trabalho que ela não sabe. Eu sou atrevida a dizer que 99,9% não tem (PROPONENTE).

No fim das contas somente os grandes têm uma estrutura interna, também o poder público parte do pressuposto de que o proponente tem uma capacidade instalada, o que não existe, se não nos grandes (PROPONENTE).

Os proponentes também alegam que não têm conhecimento, desde o início, de tudo o que será solicitado, uma vez que a SEC vem alterando seu entendimento e aplicando a nova interpretação a projetos já aprovados, mesmo para aqueles que já estão na fase de prestação de contas. Ou seja, quando há alterações nos regulamentos, não há regras de transição.

Na opinião dos proponentes, não há problema numa lista extensa de documentos, mas que ela seja conhecida desde o início do projeto. É recorrente também a insistência com relação à necessidade de simplificação e informatização do processo. Por outro lado, a equipe do núcleo justifica o problema como falhas na regulamentação dos procedimentos exigidos:

A Resolução prevê um prazo de 60 dias, e não tem condições até por conta da quantidade de critérios que devem ser analisados, são os mesmos desde o início do programa até agora, houve uma melhoria na compreensão das regras, mas não houve alteração de legislação que impactasse na prestação de contas. Mas a resolução ainda precisa ser melhorada, há muitos pontos que causam dúvidas. A impressão é de que a legislação foi publicada, e as posteriores foram para dar entendimento ao que estava escrito. As equipes dão sugestões para a resolução, inclusive os produtores culturais, mas mesmo assim a resolução é falha em alguns pontos e defasada em relação aos procedimentos atuais (SERVIDOR DA SEC)

Existe ainda o problema do passivo de processos sem análise, que consta no TR desse trabalho. Anualmente, as equipes recebem mais de 600 projetos para análise e convivem com um passivo de 2 mil processos de anos anteriores, aos quais, devido aos problemas elencados acima, não conseguem analisar.

Quanto ao passivo, nas entrevistas houve relatos de que procedimentos inadequados da gestão passada geraram um grande número de processos sem a adequada condução, resultando num volume expressivo de pendências. Foi necessário realizar forças-tarefas para regularizá-los e encerrá-los: os núcleos de Gerenciamento e Financeiro já estão adiantados nessa regularização, o núcleo de Prestação de Contas ainda tem um volume expressivo de processos pendentes de análise.

O benefício de haver um sistema informatizado na fase de inscrição e aprovação dos projetos não refletiu nas outras etapas do processo. Segundo a equipe, na prestação anual o proponente chega a entregar três mil folhas de documentos e o sistema ainda não tem capacidade para suportar isso. Portanto, o que depreendemos é que o processo, da forma como se apresenta hoje, não é efetivo, não é econômico e não é produtivo nem para a SEC nem para os proponentes.

5.2 ANÁLISE DA EFICÁCIA

Neste item, nossa atenção volta-se para a avaliação de eficácia do ProAC. Embasamos nossa análise nas entrevistas semiestruturadas direcionadas aos atores envolvidos no programa, visando, justamente, conseguir multiplicidade de opiniões diante dos objetivos postos pela legislação.

O trabalho de campo nos permitiu identificar, na percepção dos entrevistados, quais efeitos o ProAC tem provocado junto à cultura no estado de São Paulo e os possíveis caminhos para a avaliação da eficácia esperada pelo programa. Contudo, não temos a intenção de apresentar a análise da eficácia, e sim fornecer um diagnóstico aos gestores para facilitar a construção de um modelo de avaliação ante as reflexões apresentadas por todos aqueles que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com o programa.

Um dos objetivos apresentados pelo ProAC é apoiar e patrocinar a renovação, o intercâmbio, a divulgação e a produção artística e cultural no estado de São Paulo. Destacamos a unanimidade de opiniões sobre o avanço indiscutível e o enriquecimento da produção cultural após o início do programa bem como a importância do ProAC no meio cultural paulista para garantir a sustentação do setor, pois tem se mostrado um meio de fomento mais ágil e mais atrativo aos empresários do que a Lei Rouanet.

Segundo os proponentes e produtores culturais entrevistados, a forma como a renúncia é operacionalizada pelas Secretarias da Cultura e da Fazenda é mais simples, e a transversalidade existente avaliza a operação, dando maior credibilidade ao processo, diversamente de outros tipos de fomento, como a Lei Rouanet:

Para o patrocinador, um dos pontos que eu considero favorável é ter a Sefaz no meio do caminho, isso dá uma garantia em relação ao quanto de fato ele pode destinar para os projetos e, para o próprio patrocinador dá uma tranquilidade de que tem um outro órgão olhando para o processo, ainda que a Sefaz não se envolva diretamente com a aprovação dos projetos, etc., o que eu sinto é que a presença da Sefaz no processo gera uma segurança um pouco maior para o patrocinador (PRODUTOR CULTURAL).

Apesar das vantagens, identificamos alguns desafios na execução do programa, como a fragmentação/dispersão de informações gerenciais. Há necessidade de criar um monitoramento do programa com a sistematização dessas informações para que sejam precisas, sintéticas e oportunas em oferecer aos gestores diagnósticos e análises que respondam não somente o quanto foi gasto, mas qual foi a qualidade do gasto e onde seria melhor investir, o que facilitaria a tomada de decisões.

Outro ponto que observamos reside na ocorrência de maior concentração de execução de projetos culturais na capital e na grande São Paulo, por causa da dificuldade de as produções chegarem a outras regiões do estado, seja por motivo de logística, seja pela proximidade com a maioria dos patrocinadores. Este fato mostra uma distorção no modo de acesso às políticas públicas da SEC, e representa uma preocupação na gestão do programa:

Acredito que, mesmo com todas as tentativas de se interiorizar a cultura e as políticas culturais, ainda existe uma grande dificuldade quando olhamos para as políticas culturais e para o cenário cultural no estado de São Paulo: temos a capital como principal centro fomentador e recepcionador dessa cultura (MEMBRO DA CAP).

Segundo o Secretário Adjunto, a terceira modalidade do programa – já prevista em lei, mas ainda não implantada –, denominada “ProAC-Municípios”, visa criar maior capilaridade de produções artísticas e diminuir a diferença de distribuição entre a capital e o interior, além de buscar maior presença das prefeituras.

Em sua análise, considera que a desvinculação da imagem do ProAC com relação à Secretaria da Cultura e ao Governo do Estado de São Paulo é outro fator preocupante. Ele afirma que os anúncios das atividades culturais, principalmente em rádios, televisão e mídias digitais, são desprovidos de informações que deixem claro à população que o ProAC é uma política pública da Secretaria da Cultura e do Governo do Estado, e avalia que consequentemente esse é um ponto negativo para a atração de novos patrocinadores.

Buscando entender o porquê da dificuldade de atrair novos colaboradores, verificamos a deficiência na informação e sensibilização voltadas às empresas, por parte do próprio órgão público, sobre o que é o ProAC, como funcionam as etapas do programa e que esclareçam que o imposto, que já é devido, e o fomento apenas decorre de uma destinação dos recursos direcionados ao programa.

Por desconhecimento do funcionamento do programa surge um grande mito entre os empresários e principalmente entre os contadores: a existência de uma fiscalização mais ostensiva pela SEFAZ se optarem pela habilitação no ProAC. Ainda são poucos os empresários que percebem as vantagens de investir no fomento. Nesse sentido, identificamos potencial para a expansão do rol de contribuintes habilitados no programa.

No que tange a garantir a diversidade cultural, outro objetivo do programa, o estado de São Paulo possui grande densidade demográfica e, consequentemente, convivem no mesmo território número expressivo de origens étnicas diferentes. A economia promissora em conjunto com a diversidade étnica de São Paulo criou um dinamismo cultural que fez do estado (principalmente da capital) o principal polo cultural do país.

Não há dúvidas entre os entrevistados de que o ProAC é uma ferramenta importante na produção cultural de diferentes segmentações, inserindo essas ações plurais em diversos espaços e em todas as regiões do estado, apesar da maior concentração na grande São Paulo. Todavia, na visão do diretor do Museu da Diversidade, alguns fatores impedem ou dificultam a efetiva variedade cultural em todo o território paulista, principalmente no interior, onde apenas chegam produções comerciais que possuam grande apelo midiático, sempre acompanhadas de algum artista famoso.

Mas arte experimental e principalmente cultura não tão tradicional é mais difícil, ou praticamente impossível chegar em toda a extensão do Estado, seja pela falta de interesse dos patrocinadores, seja pela falta de interesse da população em se permitir outras culturas diferentes ou com apelo distinto dos shows e peças de teatro. Projetos culturais mais ousados ou que não possuem apelo comercial tanto no interior quanto na capital têm grandes dificuldades na captação de recursos junto aos patrocinadores.

Assim, verificamos que a diversificação cultural é respeitada na aprovação dos projetos pela CAP, já que a legislação indica³³ um amplo rol das linguagens artísticas. Contudo, na fase de captação de recursos junto aos patrocinadores, essa diversificação cultural não é mantida, uma vez que, ao vincular sua marca, as empresas preferem projetos com maior visibilidade, em local de fácil acesso e com grandes nomes em sua composição artística:

Enquanto a empresa puder escolher, não vejo diversidade cultural. A tendência é que os projetos viabilizados sejam aqueles que têm maior visibilidade. O empresário prefere aportar o dinheiro da sua empresa no musical Broadway, do que no teatro da periferia. Quem vai ver o teatrinho no CEU?! (PROPONENTE).

Mesmo com essa dificuldade, em consonância com seus objetivos, o ProAC cumpre um papel de profissionalização, difusão e de fomento, enfim, de construção deste segmento de produção cultural tanto para os artistas quanto para os produtores, pois os projetos ProAC têm um perfil diferente daqueles incentivados pela Lei Rouanet: “São projetos menores e a captação fica facilitada por conta da dinâmica do ICMS, então o recolhimento é mensal e o patrocinador usa aquele dinheiro mensalmente ou ele perde” (PRODUTOR CULTURAL).

Na avaliação do Secretário Adjunto, pelo fato de o ICMS possibilitar a captação mensal, o intuito do ProAC-ICMS é favorecer projetos de iniciantes no setor, para que, depois, já com experiência, enveredem por projetos de grande porte, buscando incentivos mais robustos, como os da Lei Rouanet, por exemplo, assumindo o papel de investidor anjo.³⁴ Desse modo, a cultura é vista por ele como um setor da economia em expansão, que gera novas relações de trabalho, renda e emprego, e está surgindo como uma alternativa de desenvolvimento econômico, alavancando os negócios pela manifestação da identidade cultural de São Paulo.

³³ Artigo 4º da Lei nº 12.268/2006.

³⁴ “O termo ‘Investidor-Anjo’, originalmente Angel Investor ou Business Angel, foi cunhado nos Estados Unidos, no início do século 20, para designar os investidores que bancavam os custos de produção das peças da Broadway, assumindo os riscos e participando de seu retorno financeiro, bem como apoiando na sua execução. O conceito evoluiu para o investimento efetuado por pessoas físicas, normalmente profissionais ou empresários bem-sucedidos, em empresas iniciantes (as startups), fornecendo não somente capital financeiro, mas também intelectual, apoiando o empreendedor com sua experiência e conhecimento. Por isso, ficou conhecido como Smart-Money”. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/afinal-o-que-e-investimento-anjo/>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

Entretanto, o que percebemos é que as leis de incentivo, de uma forma geral, apesar de fazer muitas exigências não valorizam a atividade-meio, prejudicando a entrada de pequenos produtores no mercado cultural, uma vez que estes não conseguem atender toda a burocracia exigida no processo (como visto na análise da execução), mostrando-se uma trava ao atingimento de um dos objetivos do programa: a promoção do desenvolvimento e da economia criativa por meio do fomento aos produtores culturais independentes: “Acho que nesse ponto você descola muito da realidade e você tem exigências iguais para os grandes e para os pequenos. Numa perspectiva de desenvolvimento social não é essa a nossa realidade” (PRODUTOR CULTURAL).

Quanto aos valores disponíveis para o fomento, nas entrevistas os produtores culturais levantaram a questão de que o percentual de renúncia do ICMS destinado ao ProAC não é reajustado desde o início do programa, mesmo com o aumento do número de projetos realizados, sinalizando o crescimento do setor.

Os produtores alegam que o mercado cultural vem crescendo ano após ano, mas o percentual da renúncia ficou estagnado em 0,2% da parte estadual da arrecadação anual do ICMS. Por isso acreditam que o ideal seria se o percentual aumentasse para 0,5%. Para o ano de 2017, o valor foi de R\$100 milhões, e a cada ano esse montante tem se esgotado cada vez mais cedo.

Concluimos que o ProAC representa um instrumento de fomento ágil e importante no cenário cultural paulista, proporcionando a entrada de iniciantes no setor cultural e aberto à diversidade de linguagens artísticas e de manifestações culturais, embora haja concentração de produções na capital e dificuldade de captação para projetos sem apelo comercial. Observamos um potencial para ampliação da base de empresas contribuintes e da possibilidade de o setor cultural alavancar o desenvolvimento econômico.

Quanto à execução do programa, há oportunidades de melhoria com a informatização dos processos internos, na simplificação de procedimentos e redução de burocracia, assim como na sistematização de informações gerenciais, para organizar diagnósticos que permitam análises mais consistentes e facilitem a tomada de decisões.

VI BENCHMARKING

No *benchmarking* analisamos experiências que amparassem as propostas de melhorias, ajudassem a solucionar os problemas encontrados no diagnóstico e embasassem as propostas que apresentaremos ao final desse trabalho. Dessa forma, buscamos referências³⁵ em dois caminhos diferentes: o primeiro, em experiências de equipamentos públicos que possuem em seu orçamento dotação financeira advinda de incentivos fiscais; o segundo, dos casos em que o órgão público utiliza plataforma informatizada em todo seu processo operacional.

No que se refere ao estudo de casos e métodos para eliminar passivos de processos semelhantes aos do ProAC, verificamos que o Manual de Análise de Prestação de Contas do Ministério da Cultura, criado para lidar especificamente com os processos gerados entre 1991 e 2011 que estavam aguardando análise,³⁶ é uma boa referência nas questões que envolvem o exame dos documentos na fase da prestação de contas.

Dessa forma, o manual foi criado com o objetivo de orientar a atuação da força-tarefa responsável por sanar esse passivo de prestações de contas e harmonizar procedimentos, com vistas a garantir o alinhamento de entendimentos no âmbito das unidades envolvidas na análise dessas prestações de contas e, considerando o tempo decorrido e as peculiaridades do campo cultural, dar segurança jurídica às equipes envolvidas, garantir o tratamento adequado aos processos e incrementar a produtividade a partir da padronização de procedimentos.

O Manual explorou a legislação aplicável na atividade de análise das prestações de contas e, com o aval do Tribunal de Contas da União (TCU), organizou os recursos materiais disponíveis para a realização dos trabalhos, orientando os diferentes tipos de análises envolvidas, abordando as situações mais recorrentes.

³⁵ No que tange à busca de informações das experiências internacionais, escolhemos como referência o “Schwules Museum”, de Berlim na Alemanha, e o Museu GLBT Historical Society Archives & Museum, de São Francisco, pois no 8º Encontro Paulista dos Museus, que ocorreu de 13 a 15 de junho de 2016, um dos painéis apresentados citava estes dois como equipamentos públicos cujo escopo era o fomento cultural, como é o caso do ProAC. Todavia, infelizmente não obtivemos respostas para que pudéssemos comparar esses institutos.

³⁶ Trata-se de um passivo de aproximadamente 18 mil projetos culturais apoiados via Lei Rouanet com prestação de contas pendentes de análise. A falta de uma ferramenta tecnológica para a apresentação por meio eletrônico de notas fiscais contribuiu para o acúmulo de processos, pois as notas eram enviadas fisicamente (em papel) ao MinC.

Entendemos que esse procedimento do Ministério da Cultura se configura um importante instrumento de gestão, já que o Manual aborda os mesmos problemas observados em nossa análise. Logo, utilizamos o Manual como parâmetro para formular as recomendações, uma vez que a análise do passivo de prestação de contas é essencialmente relacionada a processos físicos, em ambos os casos, e a proposta é concluir as análises pendentes e, depois de sanada a demanda, adotar a utilização de mecanismos eletrônicos.

Ultrapassada a busca de mecanismos que auxiliem na resolução do passivo dos processos existentes, buscamos também referências no que tange à informatização e utilização de ferramentas tecnológicas para aumentar o controle, a fiscalização e a transparência dos projetos culturais. Assim, analisamos o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC NET), do Ministério da Cultura – ferramenta sistêmica que visa garantir maior transparência da gestão do mecanismo da renúncia fiscal, possibilitando, sobretudo, que o cidadão participe da fiscalização e da avaliação dos projetos culturais incentivados.

Dos pontos interessantes trazidos pelo SALIC, principalmente após a Instrução Normativa nº01/2017 de 20 de março de 2017, a prestação de contas é realizada em tempo real, por meio de conta vinculada, que possibilita a comprovação virtual dos gastos. Estes gastos serão informados ao MinC pelo banco em 24 horas após a movimentação da conta.

O pagamento com recursos, fruto de incentivo fiscal do Governo ainda estará disponível no Portal da Transparência para o controle social, com intuito de evitar a utilização indevida dos recursos, permitindo a identificação rápida de possíveis ilícitos cometidos, sendo acessível a toda a sociedade.

De fácil acesso, o SALIC tem um amplo campo de buscas que permite verificar todos os desdobramentos dos projetos culturais.



Figura 3 – Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC)

Fonte: Salic – Ministério da Cultura.³⁷

³⁷ Disponível em: <<http://salic.cultura.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

O sistema eletrônico do MinC de apresentação de propostas culturais será interligado à Receita Federal e terá trilhas de verificação de riscos, o que tornará possível a identificação imediata de proponentes com pendências junto à União. As trilhas identificarão ainda a relação entre proponentes e fornecedores, alertando sobre conflitos de interesse na condução dos projetos.

Ainda com relação à utilização de tecnologia por órgãos públicos, analisamos também o Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais utilizado³⁸ pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, cujo projeto iniciou em 2012.



Figura 4 – Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais

Fonte: Sítio da Prefeitura do Rio de Janeiro.³⁹

Um dos principais benefícios trazidos por esta plataforma digital recai na otimização do monitoramento e avaliação dos contratos de gestão na área de saúde. Consideramos que o *case* desta ferramenta, a exemplo do sistema SALIC do Ministério da Cultura, possa ser inspirador ao aprimoramento do atual sistema informatizado do ProAC, com vistas à sua ampliação, chegando a envolver todas as etapas do processo, melhorar o seu gerenciamento e possibilitar o monitoramento e avaliação dos projetos de uma forma mais célere.

³⁸ Agradecemos ao Professor da FGV Alexis Vargas, que fez uma explanação do programa e dos objetivos pretendidos com sua criação e dos ulteriores aprimoramentos no sistema. Para melhor embasar nossa pesquisa, tentamos contato com os responsáveis pela aquisição e operacionalização do Programa na Secretaria de Saúde da Prefeitura do Rio de Janeiro, mas infelizmente não obtivemos resposta.

³⁹ Disponível em: <<http://osinfo1.prefeitura.rio/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

A proposta do Painel de Gestão de Parcerias com Organizações Sociais é se tornar uma fonte de dados que reflita a realidade financeira e gerencial da execução dos contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais de Saúde (OSS), a fim de assegurar o controle das Secretarias envolvidas, dos órgãos de controle e da população, sobre a execução da política pública, agregando qualidade, eficiência e transparência na execução dos serviços de saúde. O Painel possibilita a verificação da produção quantitativa dos contratos e as características qualitativas dos resultados alcançados.



<div>  <div> Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais </div> <div> <small>ACESSO PÚBLICO</small> <small>SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE</small> </div> <div>  </div> </div>			
Dados Públicos			
Nome da Unidade:		<input type="text"/> <input type="button" value="Buscar"/>	contato glossário
Organização Social	Num. Contrato	Equipamento	Disponível
OS UNIR	024/2013	UPA	Dados Públicos
OS SPDM	020/2014	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS SPDM	047/2014	PROGRAMA	Dados Públicos
OS VIVA	030/2014	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA, UPA	Dados Públicos
OS VIVA	146/2014	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS VIVA	019/2014	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA, UPA	Dados Públicos
OS FIOTEC	032/2014	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA, PROGRAMA, UPA	Dados Públicos
INSTITUTO GNOSIS	007/2015	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS IABAS	016/2015	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS IABAS	014/2015	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS IABAS	007/2015-52	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
INSTITUTO GNOSIS	034/2015	CER, MATERNIDADE	Dados Públicos
OS IABAS	009/2015	EQUIPE PADI	Dados Públicos
OS SPDM	047/2015	CER	Dados Públicos
OS SPDM	025/2015	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS SPDM	025/2015	ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	Dados Públicos
OS CRUZ VERMELHA	038/2015	UPA	Dados Públicos
OS CEJAM	037/2015	CER, HOSPITAL	Dados Públicos
OS IABAS	007/2015-UPA	UPA	Dados Públicos
OS VIVA	007/2015-H	HOSPITAL	Dados Públicos
OS SPDM	002/2015	CER, HOSPITAL	Dados Públicos
OS HMTJ	001/2016	CER, HOSPITAL	Dados Públicos
OS SPDM	001/2016	UPA	Dados Públicos
OS CEP28	003/2016	CEGONHA CARIOCA	Dados Públicos
OS VIVA	001/2016	HOSPITAL	Dados Públicos
OS SPDM	002/2016	HOSPITAL	Dados Públicos
OS HMTJ	003/2016	CER, HOSPITAL	Dados Públicos
OS IABAS	004/2016	CER	Dados Públicos
OS CEP28	006/2011	CEGONHA CARIOCA	Dados Públicos

Figura 5 – Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais – Dados Públicos

Fonte: Sítio da Prefeitura do Rio de Janeiro.⁴⁰

⁴⁰ Disponível em: <<http://osinfo1.prefeitura.rio/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Dados Públicos

Contrato: 006/2011 OS: OS CEP28 Equipamento: CEGONHA CARIOCA [Voltar](#)

Documentação

[Imagem do Contrato 006/2011](#)
[Termo Aditivo 006/2015](#)
[Termo Aditivo 009/2011](#)
[Termo Aditivo 014/2012](#)
[Termo Aditivo 014/2013](#)
[Termo Aditivo 015/2015](#)

Financeiros

CEGONHA CARIOCA
[Segundo Trimestre de 2015](#)
[Terceiro Trimestre de 2015](#)
[Quarto Trimestre de 2015](#)
[Primeiro Trimestre de 2016](#)
[Segundo Trimestre de 2016](#)
[Terceiro Trimestre de 2016](#)
[Quarto Trimestre de 2016](#)

Figura 6 – Painel de Gestão – Dados Públicos

Fonte: Sítio da Prefeitura do Rio de Janeiro.⁴¹

O sistema permite verificar todo o detalhamento de rendimentos de aplicação financeira; informações detalhadas de todo pessoal contratado pelas Organizações Sociais (OS) para execução do objeto contratado, como: nome, CPF, cargo, forma de contratação, carga horária; todos os documentos fiscais que comprovem a execução financeira: nota fiscal, recibo, contratos assinados, extratos bancários de conta corrente e aplicação financeira, dentre outros documentos, anexados em forma de imagem (PDF) ao sistema.

Secretaria: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
 OS: CEP28
 Tipo Unidade: EQUIPE CEGONHA
 Contrato: 003/2016
 Unidade: 9829 - CEGONHA CARIOCA
 Tipo: DESPESA
 De: 10/2016 Até 12/2016
 Por: Caixa
 Nível de detalhamento: Primeiro

Código	Descrição	10/2016	11/2016	12/2016	Total
01	PESSOAL	1.305.292,38	1.676.152,43	1.879.888,13	4.861.332,94
02	MATERIAIS	8.172,62	20.870,02	11.652,00	40.694,64
03	SERVIÇOS DE TERCEIROS	335.546,73	336.577,36	359.109,69	1.031.233,78
04	TAXAS/ IMPOSTOS/ CONTRIBUIÇÕES	11.076,18	10.930,33	10.910,64	32.917,15
05	SERVIÇOS PÚBLICOS	3.043,97	3.103,93	2.821,90	8.969,80
06	INVESTIMENTOS	0,00	0,00	0,00	0,00
07	OUTRAS DESPESAS OPERACIONAIS	507.500,00	406.000,00	355.250,00	1.268.750,00
08	DESPESAS BANCÁRIAS	845,20	1.599,80	1.632,00	4.077,00
09	TRANSFERÊNCIAS ENTRE CONTRATOS	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		2.171.477,08	2.455.233,87	2.621.264,36	7.247.975,31

Figura 7 – Painel de Gestão Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro

Fonte: Sítio da Prefeitura do Rio de Janeiro.⁴²

⁴¹ Disponível em: <<http://osinfo1.prefeitura.rio/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴² Disponível em: <<http://osinfo1.prefeitura.rio/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Essas funcionalidades dentro do sistema ProAC seriam interessantes aos proponentes – a fim de gerenciar os projetos com maior facilidade e segurança –, os quais, ao final, já teriam prestado contas ao longo da execução. O processo ganharia, assim, simplificação e celeridade e pouparia os proponentes da necessidade de se dirigir à sede da Secretaria para entrega dos documentos ou de enviá-los pelos Correios a cada prestação de contas, pedidos ou retificações. Ademais, o sistema ajudaria a dar um caráter impessoal ao atendimento presencial realizado atualmente.

Em uma fase futura, o Painel de Gestão das Parcerias envolverá também interface com os órgãos de controle que já utilizam essas informações, quais sejam, Controladoria Geral do Município (controle interno) e Tribunal de Contas Municipal (controle externo), para acesso aos dados de forma eletrônica. Logo, esse se configuraria em outros ganhos ao ProAC: transparência do processo, agilidade na resposta aos questionamentos diversos do programa e possível transversalidade com os órgãos de controle.

Portanto, sugerimos que a utilização de um sistema de dados no ProAC atue como instrumento de avaliação, monitoramento e controle, trazendo qualidade, eficiência e transparência na execução do programa.

VII SUGESTÕES DE MELHORIA

7.1 SUGESTÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO

Visando auxiliar o Grupo de Projetos Incentivados a resolver os problemas diagnosticados nesse estudo, no que se refere ao ProAC-ICMS, em especial ao problema do passivo de processos apontado no TR: “as equipes recebem, anualmente, mais de 600 projetos para análise, e convivem com um passivo de 2 mil processos de anos anteriores”, passamos às sugestões de melhoria relativas à execução do programa e, em seguida, elencaremos as propostas no tocante à avaliação da eficácia.

O ProAC tem um sistema informatizado para a inscrição e avaliação dos projetos, entretanto, o fato de o sistema não abranger todas as fases do programa gera distorções: “Com o aumento do programa muitos inscrevem projetos, poucos captam recursos, isso gera para o Estado uma grande abertura de processos. Tem vários projetos que a gente precisa fazer todos os passos e nem vai ser executado, gerando retrabalho (SERVIDOR DA SEC)”.

Nas entrevistas, é recorrente a afirmação da necessidade de simplificação e informatização do processo. Situação que pode ser resolvida quando todas as etapas do programa estiverem integralmente informatizadas. Devendo, para isso, ser adotado um sistema que proporcione um gerenciamento dos projetos desde a inscrição, aprovação, acompanhamento da captação e execução, gestão financeira até a prestação de contas online.

Na fase de aprovação, a análise mais simplificada do orçamento do projeto daria maior flexibilidade de alocação de recursos dentro do montante autorizado pela CAP. Assim, as várias solicitações de readequação dos projetos seriam evitadas, o que facilitaria a prestação de contas.

Notemos que no momento da aprovação do projeto são comuns questionamentos da CAP com relação às despesas de caráter administrativo, as quais acabam sendo reduzidas, uma vez que, segundo os pareceristas, não possuem valor artístico e não consistem em itens que contribuem para o projeto; uma percepção que se mostra equivocada, de acordo com os produtores culturais.

Conforme sugerido por um dos entrevistados, seria desejável a adoção de procedimentos em que o proponente apresente o orçamento geral das despesas do projeto, sem detalhar as rubricas. Somente após a captação o orçamento seria detalhado e não importando se passou um lapso de tempo, desde que o valor global não tenha sido alterado.

Na opinião do entrevistado, desse modo o orçamento refletiria melhor o que foi realizado, o que facilitaria a análise, pois, a princípio se aprovaria um orçamento global, depois, na prestação de contas, se o objeto e o orçamento estiverem sem problemas, seria aprovada sem necessidade de uma análise financeira completa.

Em relação à captação de recursos, constatamos certo conflito nos dispositivos do Decreto nº 54.275/2009, quanto à possibilidade de prorrogação do prazo de captação, vedada expressamente em seu artigo 21, parágrafo único e, em seguida, o artigo 25 faz referência ao indeferimento da renovação do prazo de captação. Visando a segurança jurídica, estes dispositivos devem ser uniformizados para que haja único entendimento possível, criando-se um procedimento padrão quanto à execução do programa.

Ainda no tocante à captação, a Resolução SC 96/2011 determina que os recursos oriundos do patrocínio somente serão movimentados depois de atingidos 35% do orçamento global do projeto. Segundo os proponentes, vários problemas surgem desse percentual, pois, ao iniciar a execução com esse percentual tão baixo, corre-se o risco de não conseguir captar o restante, incorrendo em vários pedidos de prorrogação do prazo de execução.

Outro risco da captação, de acordo com as equipes da SEC, é que são frequentes os atrasos no pagamento do patrocínio, o que reflete no andamento de todo o projeto. Dessa forma, os proponentes apresentam um novo cronograma. Se o prazo for prorrogado e o proponente não o cumprir, conforme as regras atuais, na prestação de contas, todas as notas que estiverem fora do prazo deverão ter os recursos devolvidos, independentemente de o objeto ter sido realizado.

Por isso, a fim de minimizar os riscos na fase de captação, sugerimos a alteração da Resolução ao aumento do percentual mínimo exigido de captação para dar início à execução dos projetos.

As dúvidas dos proponentes quanto à demonstração da gestão financeira dos projetos têm gerado um número elevado de consultas às equipes. A SEC disponibiliza vários materiais para ajudar o proponente, como o Manual de Prestação de Contas e o site, porém, os proponentes os avaliam como “chatos” e complicados. Além desses materiais, as equipes fazem atendimento constante por telefone, e-mail e presencial e mesmo assim ainda há muitas intercorrências.

De um lado, na opinião dos produtores entrevistados, a falta de capacitação da equipe técnica da SEC nos atendimentos representa um problema, no sentido de que é necessário nivelar e uniformizar o conhecimento, pois cada vez que se faz uma consulta para um mesmo problema são obtidas respostas diferentes.

De outro lado, o excesso de atendimento por telefone ou presencial é uma das reclamações mais recorrentes das equipes, porque toma muito tempo e são requeridas informações em sua maioria irrelevantes e/ou que estão à disposição no site do ProAC. Ademais, devido a essa proximidade, notamos certa condescendência no deferimento de prazos e solicitações de recursos.

Assim, propomos o estabelecimento de um sistema de plantão, em um ou dois dias da semana, com uma equipe à disposição para o atendimento, possibilitando que o trabalho interno seja executado nos demais dias, bem como a contratação de uma central de atendimento (0800 e Fale Conosco),⁴³ solução de mercado que já traz pessoal capacitado previsto em contrato.

Ressaltamos, que, para fins da contratação da central de atendimento, a SEC poderá recorrer, por exemplo, aos 3,5% dos recursos anuais do ProAC facultados às atividades administrativas, conforme art. 13 da Lei 12.268/2006.

Cabe destacarmos as dificuldades suscitadas com as exigências procedimentais do ProAC. Atualmente, a forma pela qual se realiza a prestação de contas atualmente, com a entrega dos documentos pessoalmente pelo proponente ou seu representante, e todas as demais exigências documentais do programa, é muito burocrática e tem sido alvo de críticas por parte dos produtores entrevistados: “E o próprio processo de apresentação da prestação de contas que o proponente tem que marcar, ir lá pessoalmente, tem uma conferência pessoal, tem que ter assinatura de contador, conferência dos originais com as cópias, é bem burocrático” (PRODUTOR CULTURAL).

A equipe do núcleo de prestação de contas justifica o problema como falhas na regulamentação dos procedimentos exigidos. Sugerimos que as exigências documentais e os procedimentos para a prestação de contas sejam revistos com o objetivo de simplificá-los, visando sua futura informatização.

⁴³ Para uma discussão mais ampla sobre a montagem de uma central de atendimento, conferir: COSTA, Simone Terra da. **Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo: estudo de caso para melhoria do atendimento** (Artigo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

Em relação ao passivo de processos, verificamos que a partir de 2012 o número de projetos aprovados no ProAC-ICMS aumentou 2,5 vezes, mas continuam sendo analisados pelo mesmo número de servidores. As equipes dos núcleos, cuja metade é composta por estagiários (que podem ficar no máximo dois anos) são instáveis. Os próprios servidores permanecem pouco tempo e, quando saem, levam consigo o conhecimento, isso tudo gera acúmulo de trabalho e redução da eficiência na execução do programa.

Constatamos que não houve adaptação na estrutura organizacional para suportar o aumento dos projetos aprovados, no que se refere a um acompanhamento mais adequado dos projetos, particularmente nas prestações de contas. Junte-se a isso o fato de que, segundo informação das equipes, a gestão anterior negligenciou os ritos procedimentais do ProAC, resultando num grande número de processos sem a adequada condução e gerando um volume expressivo de pendências aguardando análise, notadamente na fase de prestação de contas. Esse estoque de processos aguardando análise, ao qual se convencionou chamar de “passivo”, iniciou-se em 2011.

Na atual gestão, houve esforços para diminuir esse passivo e foi necessário realizar forças-tarefas para regularizar processos e encerrá-los. O núcleo de Gerenciamento e o Financeiro já estão adiantados nessa regularização; já o núcleo de Prestação de Contas ainda tem um volume expressivo de processos pendentes.

A fim de facilitar a eliminação desse passivo nos baseamos nas instruções do Manual da Força-Tarefa de Análise do Passivo de Prestação de Contas do Ministério da Cultura. Desse modo, sugerimos a criação de um Grupo de Trabalho com participantes da SEC, da Procuradoria do Estado de São Paulo, do Tribunal de Contas e proponentes para rever os procedimentos exigidos nas prestações de contas e criar a regulamentação dessa revisão e da força-tarefa que a executará.

A força-tarefa poderá ser organizada em células de trabalho, com colaboradores temporários. Por exemplo, considerando os dois mil processos do passivo mais os 600 anuais, são 2.600 processos a ser analisados atualmente. Com este montante, para eliminar o passivo dentro de um ano, serão necessários 16 servidores, analisando quatro processos por semana cada um – montante de servidores indicado com base nos parâmetros do Manual da Força-Tarefa do MinC.

Sugerimos que esses 16 servidores sejam recrutados entre servidores da SEC, trabalhem concentrados um dia por semana ou, dentro de suas atribuições, cada um deva prestar contas de quatro processos auditados por semana, a escolha será da organização interna.

Atualmente, a análise de prestação de contas se concentra em uma servidora e dois estagiários, o que é humanamente impossível de ser vencido. Dessa forma, para que haja a gestão do conhecimento, sugerimos que ela participe ativamente da capacitação dos servidores recrutados para ter a oportunidade de compartilhar o conhecimento acumulado.

Para que esta força-tarefa surta efeitos, é necessário unificar entendimentos sobre os critérios requeridos nos projetos, pois ao longo do tempo houve mudanças no regramento. Os produtores culturais reclamam que os projetos antigos são analisados com os critérios atuais, e não conforme os critérios de quando foram executados, e também que não há uniformidade de entendimento dos servidores na prestação de contas.

Outra crítica diz respeito ao fato de não estarem disponíveis para consulta no site da SEC os manuais anteriores, da época em que os projetos foram executados:

Uma das questões que a gente vê muito é a mudança legislativa e o olhar atual. Acontece muito de os próprios servidores não serem os mesmos, não é para dizer que é culpa do órgão público, às vezes você tem troca de servidor e o novo servidor não tem outro parâmetro que não aquele daquele momento. Da mesma forma que não é fácil para o proponente encontrar essa nova legislação e compreender, da mesma forma é para o servidor (PRODUTOR CULTURAL).

A demora para encerrar a prestação de contas gera insegurança entre os proponentes, pois não há um *feedback* tempestivamente, assim, o proponente não sabe se executou corretamente o projeto, parte para o segundo projeto, mas sem o parâmetro de análise do primeiro.

[...] você tem hoje um monte de proponente preocupado, porque começaram a receber as primeiras diligências de anos atrás, mas eles dizem que isso se repete em todos os anos, então basicamente, hoje se fosse pedido a devolução de tudo que está sendo pontuado nessa prestação de contas [...] acabou! Com juro e correção que normalmente triplica o valor, não existe mais produção cultural, pelo menos, dos produtores que se utilizam das leis de incentivo (PRODUTOR CULTURAL).

Garantir a consolidação de entendimentos na análise das prestações de contas do passivo torna-se fundamental para dar segurança ao processo bem como buscar incrementar a produtividade a partir da padronização de procedimentos. Nesse sentido, é crucial a edição de um instrumento legal, resolução ou portaria, para definir os recursos materiais necessários à realização dos trabalhos, orientar os diferentes tipos de análise envolvidos e prever as situações mais recorrentes.

Assim, o trabalho de análise deve ser baseado nos seguintes princípios que regem a Administração Pública:⁴⁴

- Razoabilidade – atuação racional, objetivando seguir o bom senso, impedindo que sejam feitas exigências que fujam à capacidade de uma pessoa comum.
- Proporcionalidade – requer a melhor escolha do meio utilizado pela Administração para realizar um determinado fim, que não seja o mais gravoso para os Administrados.
- Eficiência – implica melhor emprego dos meios na realização das atividades, a fim de evitar retrabalho.
- Eficácia – tenta atingir os objetivos propostos.
- Economicidade – almeja a correta administração dos recursos, boa distribuição do tempo, economia de trabalho, redução dos gastos etc.

A partir de tais princípios, sugerimos a simplificação de critérios, por exemplo, nos casos de captação integral, a análise do objeto e de seus objetivos poderá ter como referência os produtos elencados no projeto aprovado. Em caso de captação parcial, diante de eventuais adaptações dos produtos aprovados no projeto, o critério para determinar o cumprimento do objeto e de seus objetivos poderá equivaler à adequação entre o valor captado e o efetivamente executado.

⁴⁴ MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Manual de análise de prestações de contas** – Força-tarefa passivo. Brasília, jan. 2016 (versão 2). Disponível em: <<http://www.minc.gov.br/documents/10883/1336950/Manual+de+An%C3%A1lise+de+Presta%C3%A7%C3%A3o+de+Contas+do+Passivo+-+2a+versao+2016-+para+publica%C3%A7%C3%A3o.pdf/b02aa7c4-37f4-4841-b578-e735f6b68861>>. Acesso em: 01 maio 2017.

Conforme recomenda o Manual do MinC, segundo o princípio de eficácia,

[...] as análises devem ser cuidadosas, mas sumárias, a partir dos normativos que regem e orientam a força-tarefa, pois um dos objetivos é analisar todas as prestações de contas apresentadas. Para tanto, o tipo de análise deve ser simplificado, devendo aprofundar-se apenas no caso de elementos que indiquem dano ao erário, fraude ou dolo (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016, p. 18).

Assim, a análise da prestação de contas deverá considerar, num primeiro momento, a execução física do projeto (objeto, objetivos e finalidades), posteriormente, a execução financeira (despesas relacionadas à execução do objeto pactuado). A partir disso, será efetuada a análise de cumprimento do objeto, cuja reprovação implica a não realização da análise financeira.

Para realizar uma análise financeira simplificada, recomendamos que a SEC estabeleça um parâmetro de seleção dos projetos que serão analisados, por exemplo, projetos cujos valores efetivamente captados sejam iguais ou inferiores a R\$50 mil. Neste caso, a análise deverá verificar o nexo entre as despesas informadas pelo proponente e o projeto em análise, independentemente dos documentos fiscais efetivamente apresentados.

Já numa análise financeira completa, recomendada para quando há suspeita de danos ao erário, fraude ou dolo, o foco são os bens e serviços contratados e a sua relação com o projeto, aí, sim, devem ser analisados todos os documentos.

Atualmente, o Núcleo de Prestação de Contas lida somente com processos físicos, mas a perspectiva visa que quando houver a expansão do sistema informatizado do ProAC para as demais etapas do processo, a prestação de contas seja concomitante à execução dos projetos, evitando passivos e imprimindo maior transparência ao fomento.

7.2 SUGESTÕES RELATIVAS À EFICÁCIA

Embora muitos proponentes se utilizem do programa para levar seus projetos até o interior, um dos desafios do ProAC reside na concentração das produções culturais na capital, que ainda é o principal centro fomentador e recepcionador.

Segundo o que já comentamos no diagnóstico, a terceira modalidade de fomento denominada “ProAC Municípios”, visa criar maior capilaridade de produções artísticas e diminuir a diferença de distribuição entre a capital e o interior, além de buscar maior presença das prefeituras – ação planejada pela SEC para resolver o problema da concentração das produções na capital.

Entretanto, outro motivo da concentração é que geralmente as empresas colaboradoras estão localizadas na região metropolitana, o que favorece a captação por produtores da região, pois existe dificuldade em atrair novos colaboradores, causada pela deficiência na informação e sensibilização voltadas às empresas, por parte da própria Secretaria. Por isso sugerimos a criação de uma estratégia de divulgação do ProAC apoiada pela análise do mapeamento das empresas habilitadas no programa, por exemplo, como na figura abaixo, um mapa elaborado a partir da lista pública da Sefaz de contribuintes habilitados no programa.

A estratégia que sugerimos pode ser dirigida tanto aos produtores culturais, divulgando as possibilidades de captação, quanto para sensibilizar e engajar empresários e contadores, por meio da organização de seminários de apresentação do ProAC em todo o estado de São Paulo, realizando encontros de negócios, câmaras de comércio, federação de indústrias entre outras ações e eventos, importantes para ampliar a visibilidade do programa e aumentar a base de empresas contribuintes.

Assim, para auxiliar a tomada de decisões visando a desconcentração das produções culturais, o ProAC necessita buscar indicadores que permitam mensurar de forma estruturada não apenas o número de aprovações e onde os projetos estão sendo realizados, mas também o seu grau de capilaridade no território e localizar potenciais patrocinadores.

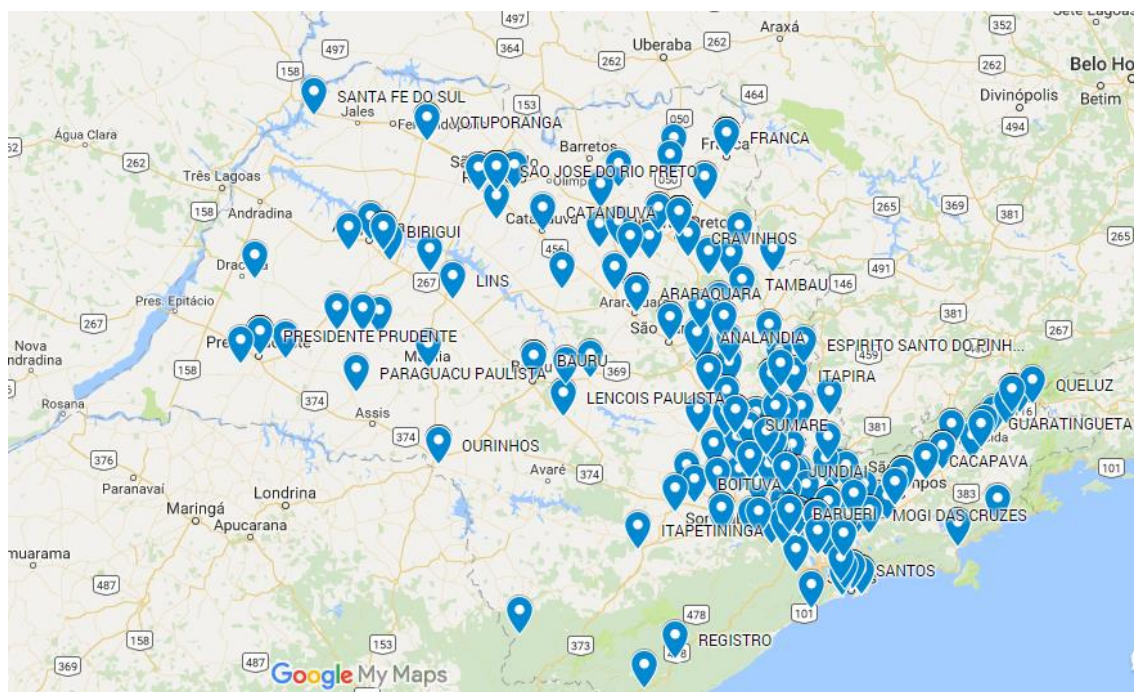


Figura 8 – Distribuição Geográfica das Empresas Habilitadas no Programa

Fonte: Os autores.

Outro desafio acha-se na diversificação dos projetos. Embora o ProAC trabalhe com um amplo rol de linguagens artísticas, os projetos que não têm grandes apelos comerciais encontram mais dificuldades na captação de recursos. Este é outro aspecto do ProAC que pode ser melhorado com campanhas de esclarecimento, a diversificação de patrocinadores e a criação de indicadores que mensurem a taxa de projetos não atrativos comercialmente que obtiveram fomento.

Quanto à profissionalização do setor, na avaliação de execução observamos que geralmente há cortes nas despesas para o gerenciamento financeiro dos projetos, resultando em problemas na execução e prestação de contas, os quais para ser resolvidos tem de se contratar assessorias, criando-se um ciclo vicioso, prejudicando a entrada de pequenos produtores no mercado cultural, uma vez que não conseguem atender toda a burocracia exigida no processo, tampouco possuir uma estrutura administrativa própria ou contratada.

A fim de resolver essa situação, mais uma vez afirmamos que é necessário simplificar procedimentos e diminuir as exigências aos pequenos produtores e/ou iniciantes e rever os critérios de aprovação de projetos em relação às despesas de atividades-meio. Quanto à dificuldade da Pasta em obter informações sistematizadas para a tomada de decisão, recomendamos o uso de sistemas informatizados integrados, georreferenciamento e uma equipe capacitada para elaborar análises dos dados obtidos. A seguir, para melhor visualização, elaboramos um plano de melhorias com as sugestões elencadas.

Plano de Melhorias - ProAC						
Problema	Justificativa	Melhoria	Esforço	Impacto	Prioridade	Observação
Informações gerenciais dispersas na Secretaria	As informações gerenciais de apoio às decisões não estão sistematizadas	Uso de sistemas informatizados integrados, georeferenciamento e uma equipe capacitada para elaborar análises dos dados obtidos	Alto	Alto	3	
Concentração das produções culturais	Há concentração das produções	Lançamento do ProAC Municípios	Médio	Alto	2	
Dificuldade de atração de novos patrocinadores	Desinteresse dos patrocinadores por projetos sem apelo comercial	Criação de estratégia de divulgação do programa e realização de campanhas para ampliar o número de patrocinadores	Alto	Alto	3	
Diversificação de projetos comprometida						
Processos muito burocráticos, em especial a prestação de contas	Dificuldade de atendimento às exigências procedimentais do programa	Revisão e simplificação dos procedimentos e informatização completa dos processos	Alto	Alto	3	
Processos parcialmente informatizados	A informatização apenas das etapas de inscrição e aprovação gera distorções como a geração de documentos físicos e retrabalho					
Excesso de pedidos de prorrogação de prazos na execução e prestação de contas	Obrigatoriedade de apresentação de orçamentos detalhados dos projetos na fase de aprovação	Análise simplificada dos orçamentos na fase de aprovação e, se necessário, mais detalhada na prestação de contas	Baixo	Alto	1	Quick Wins
	Início da execução do projeto com baixa porcentagem de captação	Elevar o percentual de captação dos projetos para autorizar o início da execução	Médio	Médio	2	
Insegurança jurídica	Possibilidade de prorrogação de prazo de captação por falhas na legislação	Alteração da legislação	Médio	Baixo	2	
Excesso de falhas documentais e/ou procedimentais nos projetos	Pouca profissionalização dos proponentes	Tratamento diferenciado para projetos menores com procedimentos simplificados	Baixo	Alto	1	Quick Wins
	Cortes nas despesas administrativas dos projetos a pedido da CAP, dificultando o acesso dos pequenos proponentes a acessórias mais estruturadas	Revisão de critérios para o corte de despesas da área meio dos projetos durante a aprovação	Baixo	Médio	1	Quick Wins
Excesso de atendimentos presenciais, por e-mail e por telefone para esclarecimento de dúvidas	Material explicativo disponibilizado pouco atraente, falta de uniformização de informações	Estabelecimento de plantões exclusivos das equipes para atendimento	Baixo	Alto	1	Quick Wins
		Criação de Central de Atendimento telefônico (0800) e Fale Conosco	Médio	Alto	2	
	Alta rotatividade de servidores impossibilitando a gestão do conhecimento	Uniformização de entendimentos e de informações	Baixo	Alto	1	Quick Wins
		Integração de servidores estatutários às equipes	Alto	Alto	3	
Passivo de processos para análise	Falhas procedimentais por orientação administrativa equivocada de gestões passadas	Criação de Grupo de Trabalho para estabelecer procedimentos de revisão dos processos com segurança jurídica	Médio	Alto	2	
	Aumento expressivo do número de projetos aprovados sem o correspondente incremento na estrutura organizacional para analisá-los	Criação formal de força-tarefa organizada em células de trabalho com servidores extras, metas definidas e análise simplificada dos processos	Médio	Alto	2	

Quadro 4 – Plano de Melhorias (ProAC)

Fonte: Os autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Termo de Referência proposto pela Secretaria da Cultura trouxe para nosso grupo o desafio de analisar dois problemas prementes: a dificuldade de avaliação do impacto dos projetos contemplados com os recursos do ProAC, e consequentemente da eficácia do programa, e como resolver o passivo de processos de prestação de contas a analisar.

Como vimos ao longo desse estudo, ambos os problemas se entrelaçam, pois, a partir da prestação de contas, pode-se confirmar ou não se os projetos cumpriram suas propostas e como o fizeram, subsidiando informações para a avaliação de eficácia do programa pretendido pela SEC.

O desenvolvimento do trabalho confirmou não só a premissa do TR quanto as dificuldades existentes nos processos de execução do programa e também detectou distorções, como uma visão voltada ao controle, orientada ao cumprimento de formalidades burocráticas, impedindo a inovação em sua gestão; a concentração das produções culturais na região metropolitana; a dificuldade de captação por parte daqueles projetos sem apelo comercial.

Atualmente, é difícil medir se o programa está atingindo seus objetivos não só pelas dificuldades apontadas, mas também por falta de monitoramento com informações sistematizadas, precisas e com análises que auxiliem de forma efetiva as tomadas de decisões. A ausência de sistematização de dados e informações dos projetos financiados pelo ProAC impossibilitou a realização de análises mais aprofundadas.

O diagnóstico que realizamos conseguiu trazer elementos que podem contribuir para o autoconhecimento organizacional e o planejamento de ações futuras, com apoio na literatura especializada e em experiências concretas de outros órgãos.

Nesse sentido, abre-se uma janela de oportunidades para a revisão e modernização dos fluxos e procedimentos administrativos e a implementação de medidas para monitorar e avaliar os recursos do ProAC, por meio da adoção de indicadores que auxiliem a verificação do alcance dos objetivos do programa e melhorem o relacionamento com os proponentes.

Portanto, numa perspectiva mais político-estratégica, o objetivo de fortalecer o ProAC, como instrumento para promover o desenvolvimento econômico, requer que o Governo dê a prioridade necessária ao programa alocando devidamente tanto recursos humanos quanto materiais. Dessa forma, esperamos que as sugestões apresentadas no Plano de Melhorias sejam úteis à gestão na revisão dos processos e na estruturação de uma avaliação de eficácia e, principalmente, na melhoria da relação entre os proponentes e o ProAC.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. Gestão ou Geração Pública da Cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. p. 61-86.

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. p. 37-60.

BARBARÁ, Saulo. Análise, modelagem e documentação de processos. In: BARBARÁ, Saulo (Org). **Gestão por processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. p. 135-210.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EdUFBA, 2007. p. 109-132.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2001. Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio à Primeira Edição. In: NUNES, Edison de O. (1997). **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

BRITO, Alberto S. **Gestão de programas governamentais**. São Paulo. Nelpa, 2004.

CAIADO, Aurílio Sergio Costa. O espaço da cultura: Guia cultural do Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, v. 2, 2001.

CANEDO, Daniele. **Cultura é o quê?** – Reflexões sobre os conceitos da cultura e a atuação dos poderes públicos. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf>>. Acesso em: 26 de agosto de 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Metodologia de Gestão de Processos**: Projeto Fomento à Gestão de Processos nos MPs. Grupo de Trabalho Processos. Fórum Nacional de Gestão. Versão 2/2013. Disponível em: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/gerenc_processos/metodologia_cnmp.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

CUCHE, Denys. **O Conceito de Cultura nas Ciências Sociais**. Tradução Viviane Ribeiro. Bauru, SP: Edusc, 2002.

DRAIBE, Sonia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo: IEE; PUC-SP, 2001. p. 13-42.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE (FNQ). **Cadernos de Excelência: Processos**. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. Disponível em: <http://www.fnq.org.br/publications/download/32?file_type=>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Secretaria Estadual de Cultura. **Manual de prestação de contas do ProAC (Lei 12.268/2006)** – 2011. Disponível em: <<https://jornalismoculturalfmf.files.wordpress.com/2013/03/estadual-manual-de-prestac3a7c3a3o-de-contas-proac.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Lei nº 12.268, de 20 de fevereiro de 2006. Institui o Programa de Ação Cultural - PAC, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12268-20.02.2006.html>>. Acesso em: 08 set. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Decreto nº 54.275 de 27 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54275-27.04.2009.html>>. Acesso em: 08 set. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Decreto n° 51.944 de 29 de junho de 2007. Disponível em:
<<https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=782b6170-a26d-45b6-9dde-71af9b64cb96>>. Acesso em: 05 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Decreto 61.832 de 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-61832-11.02.2016.html>>. Acesso em: 08 set. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Lei n° 10.294, de 3 de dezembro de 1968. Disponível em:
<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19681204&Caderno=DOE&NumeroPagina=2>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Resolução SC n° 96 de 22 de novembro de 2011. Disponível em:
<<http://201.55.6.39/StaticFiles/SEC/proac/RESOLUCAO%20SC%20N%2096%20DE%2022%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202011.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Resolução SC 98, de 17 de setembro de 2015. Disponível em:
<https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2015/executivo%2520secao%2520i/setembro/18/pag_0002_F0BQDJ5N4E1S1eFABEFK7EE250T.pdf&pagina=2&data=18/09/2015&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100002>. Acesso em: 10 jul. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Resolução SC – 21, de 19 de maio de 2017. Disponível em:
<http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2017/Maio/26/exec1/pdf/pg_0047.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Lei n° 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Disponível em:
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/resplei10177.htm>>. Acesso em: 05 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Projeto de Lei n° 770 de 2005 - Mensagem n° 163 do Senhor Governador do Estado de 26 de outubro de 2005. Disponível em:
<www.al.sp.gov.br/spl/2005/10/Propositura/6413710_602803_pl770-05.doc>. Acesso em: 06 jul. 2017.

LARA, Ana Carolina H. Siqueira; ALCOFORADO, Flávio; VARGAS, Alexis. Painel de gestão das parcerias com organizações sociais: sistema de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão na área de saúde, no município do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** CONSAD, 2013. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/979>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MATTA, Beatriz. **O modelo de organização social de cultura em São Paulo: potencialidades e fragilidades após sua implantação.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10659/O%20Modelo%20de%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Social%20de%20Cultura%20em%20S%C3%A3o%20Paulo%20-%20potencialidades%20e%20fragilidades%20ap%C3%B3s%20sua%20implanta%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). **Manual de análise de prestações de contas – Força-tarefa passivo.** Brasília, jan. 2016 (versão 2). Disponível em: <<http://www.minc.gov.br/documents/10883/1336950/Manual+de+An%C3%A1lise+de+Prest+a%C3%A7%C3%A3o+de+Contas+do+Passivo+-+2a+versao+2016-+para+publica%C3%A7%C3%A3o.pdf/b02aa7c4-37f4-4841-b578-e735f6b68861>>. Acesso em: 01 maio 2017.

OLIVEIRA, Lucia Maciel Barbosa. Que políticas culturais? **Periódico Permanente**, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.forumpermanente.org/revista/numero-6-1/edicao-0/textos/que-politicas-culturais>>. Acesso em: 24 jul. 17.

QUEIROZ, Inti Anny. As leis de incentivo à cultura em São Paulo: panorama estadual e municipal. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 28, n. 4, 2013.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil.** Salvador: EdUFBA, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org). **Teorias e Políticas da Cultura.** Salvador: EdUFBA, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas Culturais no Brasil.** Salvador: EdUFBA, 2007. p. 11-36.

REIS, Ana Carla Fonseca. Introdução. In: REIS, Ana Carla F. **Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento.** São Paulo: Itaú Cultural, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; Secretaria da Cultura. **Guia cultural do Estado de São Paulo:** Município de São Paulo. São Paulo: SEADE, 2001.

SÃO PAULO (Brasil). Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm>. Acesso em: 26 ago. 2017.

SECRETARIA de Cultura do Estado de São Paulo. Cobertura geográfica da atuação da SEC SP – 2015, **Boletim UM**, julho/2017 nº 4. Disponível em: <<http://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/2017.01.04-Boletim-UM-n.-1-Cultura-em-N%C3%BAmoros-atualizado.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave:** um vocabulário de cultura e sociedade; tradução Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Entrevistado(a):

UO/Órgão:

Cargo:

Local:

Entrevistador(a)(es): Clarice Silva, Simone Terra e Tomaz Fregni

Entrevista com o Secretário e Adjunto
--

- 1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?
- 2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?
- 3 – Quais são as diretrizes do ProAC na sua gestão?
- 4 – Quais os prós e contras do ProAC e de outras formas de captação (por exemplo, Lei Rouanet)? Qual destes é mais utilizado e por quê?
- 5 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?
- 6 – Quais são os critérios de escolha dos membros da CAP?
- 7 – Algum dos procedimentos do ProAC estão informatizados como o Núcleo de Gerenciamento e Núcleo Financeiro, há projetos para ampliar esta informatização? A SEC está comprando o sistema Painel de Gestão das Parcerias com OS, há perspectiva de utilizar este sistema no ProAC?
- 8 – As informações gerenciais do ProAC são suficientes e de qualidade para tomada de decisão e/ou avaliação do programa?
- 9 - Tendo em vista que a geração de renda e a promoção do desenvolvimento sustentável são objetivos orientadores do ProAC, quais medidas serão empreendidas em sua gestão nesse sentido?
- 10 – Vocês procuram acompanhar a dispersão dos projetos pelo Estado? Como fazem?
- 11 – Quais os principais desafios do ProAC hoje e o que poderia ser feito para aperfeiçoar o programa?
- 12 - Qual o legado que pretende deixar para a Cultura através do incentivo ProAC?

Patrocinador

- 1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?
- 2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?
- 3 - Quais os prós e contras do ProAC e de outras formas de captação (por exemplo, Lei Rouanet)? Qual destes é mais utilizado e por quê?
- 4 – A forma de aprovar o projeto e depois captar recursos, utilizada hoje, poderia ser aperfeiçoada? Em quê?
 - O que a Secretaria da Cultura poderia fazer para melhorar a forma de captação de recursos?

5 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?

6 – Por que a sua empresa faz a doação ao ProAC?

7 – O processo de isenção do ICMS para incentivo é simples? Vale a pena para as empresas?

- É abrangente?

8 – No sistema da Secretaria da Fazenda aparece qual é o período de vigência do projeto a ser escolhido?

9 – Quais os critérios de escolha do projeto?

10 – Qual é a estrutura da empresa (departamentos envolvidos) para cuidar do crédito outorgado do ICMS (PAC)?

Proponente

1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?

2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?

3 - Quais os prós e contras do ProAC e de outras formas de captação (por exemplo, Rouanet)? Qual destes é mais utilizado e por quê?

4 – A forma de aprovar o projeto e depois captar recursos, utilizada hoje, poderia ser aperfeiçoada? Em que?

- O que a Secretaria da Cultura poderia fazer para melhorar a forma de captação de recursos?

5 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?

6 – Qual a sua estrutura (empresa, departamento responsável, PJ) para a elaboração dos projetos e prestação de contas?

7 – Os projetos culturais podem ter mais de uma fonte de recurso?

- Como é realizado a gestão dos recursos recebidos?

8 – Qual o impacto do recurso do ProAC na execução do seu projeto?

9 – Quem participou (ele mesmo) das sessões de esclarecimento? Todas as dúvidas foram sanadas?

10 – Tudo o que o ProAC exige reflete a sua realidade como produtor cultural? As exigências são exequíveis?

11 – Qual sua opinião sobre a forma de prestação de contas do ProAC?

- Quais as dificuldades encontradas na prestação de contas?
- As suas prestações de contas têm solicitação de correção com frequência?
- De que forma o processo de prestação de contas seria realizado de um modo mais adequado, tanto na questão do objeto quanto do financeiro?
- Como os procedimentos do ProAC (em qualquer etapa) podem ser simplificados?
- Como é realizada a gestão do recurso do ponto de vista financeiro?

12 – Como aperfeiçoar o processo do ProAC?

Beneficiário

- 1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?
- 2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?
- 3 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?
- 4 – Qual é a relação da instituição com o ProAC?
- 5 – Os projetos aprovados que são destinados a este equipamento são adequados à missão da instituição?
- 6 – Você vê oportunidades para melhoria nesse processo de destinação?
- 7 – Seria interessante a participação da instituição na aprovação dos projetos?
- 8 – Há previsão dos projetos que serão realizados na sua instituição? Ela é atualizada?
- 9 – Uma vez que é dada a anuência ao projeto, como a instituição sabe quando será realizado?
- 10 – Como a instituição participa da execução do projeto?

CRIADOR DO ProAC (João Batista de Andrade)

- 1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?
- 2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?
- 3 - Quais os prós e contras do ProAC e de outras formas de captação (por exemplo, Rouanet)? Qual destes é mais utilizado e por quê?
- 4 – A forma de aprovar o projeto e depois captar recursos, utilizada hoje, poderia ser aperfeiçoada? Em que?
 - O que a Secretaria da Cultura poderia fazer para melhorar a forma de captação de recursos?
- 5 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?
- 6 – Qual cenário artístico-cultural da época de criação do ProAC?
- 7 – Quais foram as diretrizes que embasaram o desenho do programa?
- 8 – Quais foram as expectativas? Elas se concretizaram?
- 9 – O programa precisa ser atualizado?

CAP

- 1 – Como você visualiza o Cenário Cultural no Estado de São Paulo?
- 2 – Qual é a importância do ProAC no cenário cultural de São Paulo?
- 3 - Quais os prós e contras do ProAC e de outras formas de captação (por exemplo, Rouanet)? Qual destes é mais utilizado e por quê?
- 4 – A forma de aprovar o projeto e depois captar recursos, utilizada hoje, poderia ser aperfeiçoada? Em que?
- O que a Secretaria da Cultura poderia fazer para melhorar a forma de captação de recursos?
- 5 – Os mecanismos de financiamento facilitam a diversificação da produção artístico-cultural?
- 6 – Como é o relacionamento entre os membros do conselho?

- 7 – Como é o processo de aprovação dos projetos?
- 8 – Como promover um controle destas aprovações frente aos recursos disponíveis? E também em relação aos proponentes, escopo, abrangência territorial?
- 9 – O conselho acompanha o que acontece com os projetos após a aprovação?

ANEXOS

ANEXO A – MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2017

ProAC – Programa de Ação

Antecedentes

Criado pela Lei 12.268/2006, o ProAC – Programa de Apoio à Cultura é a principal política pública de financiamento à cultura do Governo do Estado de São Paulo e tem como objetivo central apoiar e patrocinar a produção artística e cultural no Estado. Para o seu desenvolvimento o Programa conta com dois mecanismos:

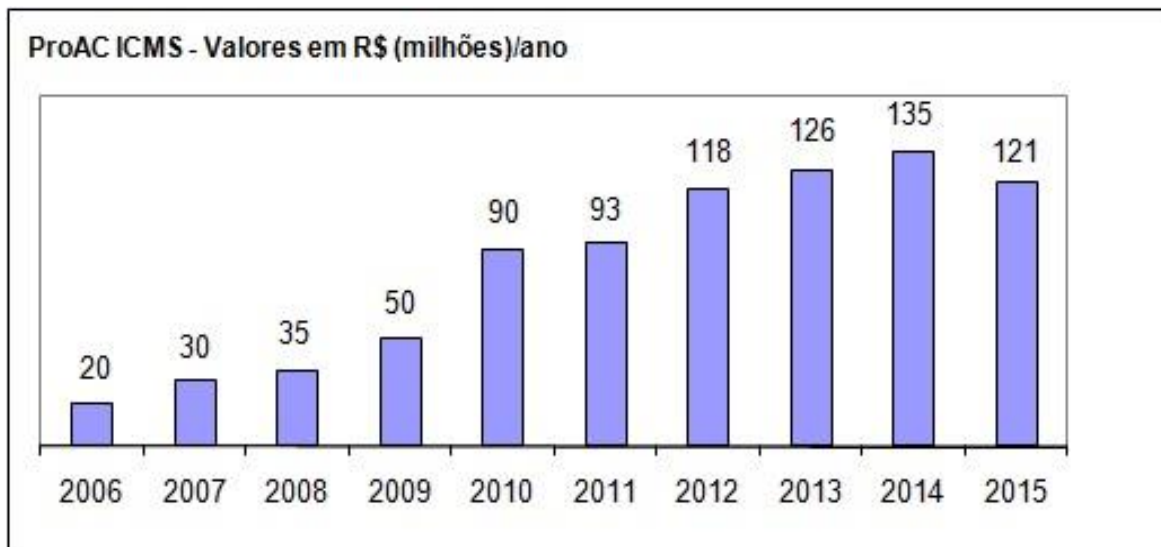
- a) Recursos Orçamentários que são destinados ao setor artístico, via licitação/concursos, para a realização de projetos concebidos pela sociedade civil.
- b) Recursos de Renúncia Fiscal, do ICMS, que apoiam projetos pré-aprovados pela Secretaria que obtêm patrocínio das empresas pagadoras de ICMS no estado de São Paulo e estas recebem 100% de abatimento do valor destinado ao projeto cultural.

Abaixo o volume de investimentos e de projetos contemplados de cada um dos mecanismos:

Ano	Valor (em R\$ milhões)	Prêmios concedidos
2006	19,2	558
2007	11,5	270
2008	19,2	422
2009	16,6	366
2010	20,5	396
2011	23,8	475
2012	26	365
2013	29,8	444
2014	44	672
2015	40	662

ProAC – Editais – Investimentos e Prêmios concedidos – 2006 a 2015

Fonte: Secretaria de Estado da Cultura, Unidade de Fomento à Cultura e Unidade de Monitoramento



ProAC – ICMS – Valores disponibilizados para Incentivo à Cultura – 2006 - 2015

Fonte: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, Unidade de Fomento à Cultura e Unidade de Monitoramento

Ano	Projetos aprovados
2007	642
2008	1018
2009	422
2010	429
2011	536
2012	1583
2013	1081
2014	1088
2015	1451

ProAC-ICMS – Projetos aprovados – 2006 a 2015

Fonte: Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, Unidade de Fomento à Cultura e Unidade de Monitoramento

Apesar da existência dos recursos financeiros para o desenvolvimento das políticas de financiamento à cultura, o programa enfrenta dificuldades, desde sua origem, com relação ao investimento necessário para a sua administração e funcionamento adequado. Nos primeiros dois anos de implementação do Programa havia uma equipe reduzida, que foi reformulada com base em uma das reestruturações da Secretaria em 2006. Entre 2007 a 2015, manteve sua operação dentro de uma Unidade que era responsável por diversas áreas da Secretaria e apenas em 2016 ganha uma Unidade exclusiva.

Do ponto de vista de operação, há poucos processos informatizados, sobreposição de legislação, carência de funcionários especializados e de capacitação para os servidores dedicados com a execução do ProAC, bem como dificuldades financeiras para avançar nessas melhorias.

Mesmo com essas dificuldades, o programa tem conseguido dar vazão aos projetos inscritos, as vezes com prazos não tão rápidos, mas sempre dentro da margem estabelecida pela legislação. No entanto, a maior dificuldade tem sido o processo de prestação de contas e a avaliação, as últimas etapas do Projeto no ProAC.

Os problemas relativos aos procedimentos de prestação de contas são os principais para a gestão adequada do programa e seus recursos, bem como para uma razoável accountability para o setor artístico e cidadãos. Anualmente recebemos cerca de 600 projetos para análise, mas há uma deficiência na quantidade de funcionários, perfis dos mesmos, processos totalmente manuais, entre outros problemas que prejudicam avaliar se os recursos foram adequadamente utilizados ou não, além disso há um passivo de mais de 2 mil processos dos anos anteriores, que vem sendo aos poucos analisados, mas em uma velocidade que pode comprometer o processo de tomada de contas.

Além da tomada de contas enfrentam-se dificuldades para avaliar o impacto dos projetos contemplados sob as diversas vertentes: artística/cultural e econômica, gerando incertezas sobre o cumprimento dos objetivos da Lei do ProAC e impossibilitando o seu aperfeiçoamento.

Situação problema

O principal desafio do ProAC hoje é ter um adequado e completo sistema de avaliação, que abarque dois aspectos:

- a) o financeiro, sendo a tomada de contas o principal instrumento que demonstrará se os recursos foram usados corretamente e se os objetivos pretendidos pelos proponentes, dentro do que foi autorizado pela Secretaria, no ato da aprovação do Projeto, foi plenamente realizado; e
- b) e a avaliação, ou seja, quais os resultados foram obtidos do ponto de vista artístico e econômico.

Objetivos

- Contribuir para a compreensão sobre os “Modelos de financiamento à cultura”;
- Propor soluções para os problemas relativos a prestação de contas e a avaliação das etapas dos projetos financiados pelo ProAC, quanto devolutiva para a sociedade sobre o procedimento da SEC quanto a análise dos documentos;
- Contribuir para a definição de possíveis cenários ou hipóteses de implementação dos modelos propostos;
- Elaborar uma proposta de implementação que possa ser aplicada, mesmo que em caráter apenas experimental.

Abordagem

- Revisão da literatura sobre Financiamento à Cultura e Avaliação de Políticas Públicas;
- Descrição de casos notadamente os modelos de avaliação de políticas públicas;
- Diagnóstico da situação;
- Proposições de melhoria da gestão e avaliação do programa.

Metodologia




















Estudo de Caso.

ANEXO B – MAPEAMENTO NÚCLEO GERENCIAMENTO

Mapeamento Nucleo Gerenciamento

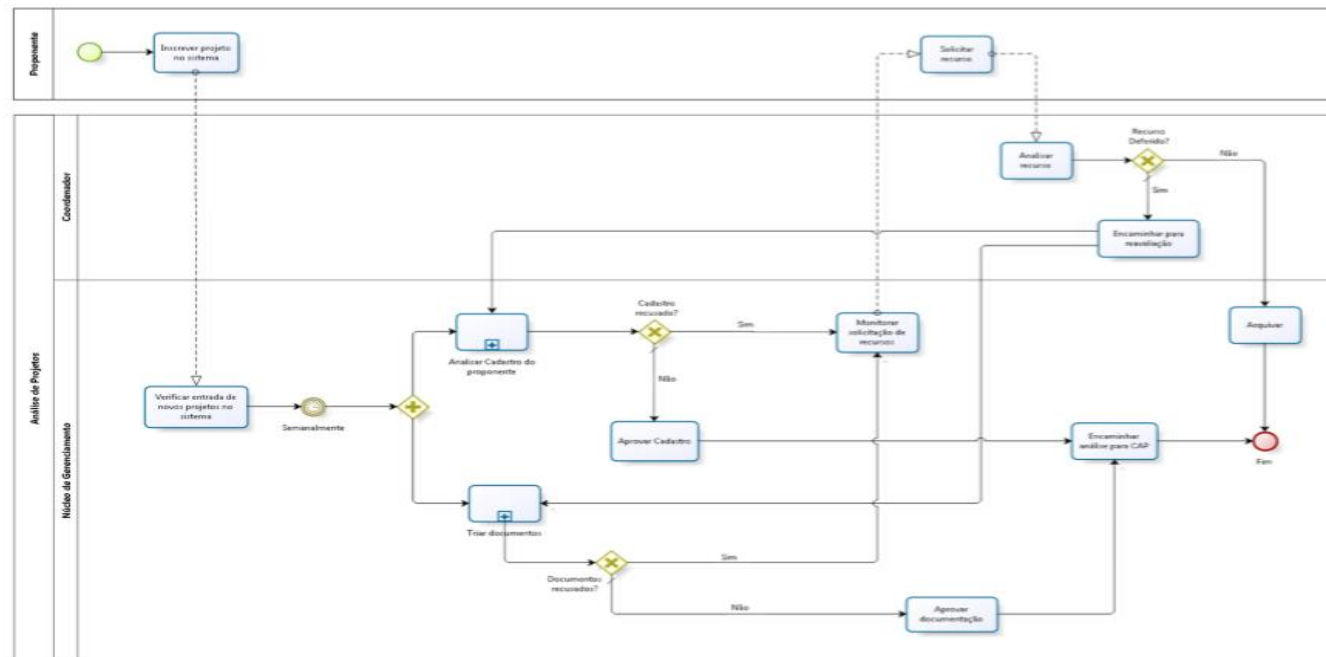
Bizagi Modeler

Índice

MAPEAMENTO NUCLEO GERENCIAMENTO	1
BIZAGI MODELER	1
1 DIAGRAMA 1.....	5
1.1 ANÁLISE DE PROJETOS	6
1.1.1 Elementos do processo	6
1.1.1.1  Semanalmente	6
1.1.1.2  Gateway.....	6
1.1.1.3  Triar documentos	6
1.1.1.4  Analisar Cadastro do proponente	6
1.1.1.5  Verificar entrada de novos projetos no sistema	6
1.1.1.6  Cadastro recusado?	6
1.1.1.7  Monitorar solicitação de recursos	6
1.1.1.8  Analisar recurso	6
1.1.1.9  Recurso Deferido?	6
1.1.1.10  Arquivar	7
1.1.1.11  Aprovar Cadastro	7
1.1.1.12  Encaminhar análise para CAP	7
1.1.1.13  Fim	7
1.1.1.14  Documentos recusados?.....	7
1.1.1.15  Encaminhar para reavaliação	7
1.1.1.16  Aprovar documentação	7
1.1.1.17  Coordenador	7
1.1.1.18  Núcleo de Gerenciamento.....	7
1.2 PROPONENTE.....	7
1.2.1 Elementos do processo	8
1.2.1.1  Event.....	8
1.2.1.2  Inscrever projeto no sistema.....	8
1.2.1.3  Solicitar recurso	8
1.3 TRIAR DOCUMENTOS	8
1.3.1 Elementos do processo	8
1.3.1.1  Fim.....	8
1.3.1.2  Documentação completa e correta?.....	8
1.3.1.3  Documentação pendente?.....	8

1.3.1.4	<input type="checkbox"/> Analisar Documentação	9
1.3.1.5	<input type="checkbox"/> Receber e analisar documentos via sistema.....	9
1.3.1.6	<input type="checkbox"/> Solicitar documentos ao proponente via sistema e por e-mail	9
1.3.1.7	<input type="checkbox"/> Documentação está correta?	9
1.3.1.8	<input type="checkbox"/> Aprovar documentação e enviar para CAP	9
1.3.1.9	<input type="checkbox"/> Documentos Chegaram?	9
1.3.1.10	<input type="checkbox"/> Event	9
1.3.1.11	<input type="checkbox"/> 45 dias	9
1.3.1.12	<input type="checkbox"/> Reprovar documentação no sistema.....	9
1.4	ANALISAR CADASTRO DO PROPONENTE	10
1.4.1	Elementos do processo	10
1.4.1.1	<input type="checkbox"/> Fim.....	10
1.4.1.2	<input type="checkbox"/> Documentos pendentes?	10
1.4.1.3	<input type="checkbox"/> Aprovar cadastro e enviar para CAP	10
1.4.1.4	<input type="checkbox"/> Receber e analisar documentos via sistema	10
1.4.1.5	<input type="checkbox"/> 45 dias	10
1.4.1.6	<input type="checkbox"/> Documentos Chegaram?	10
1.4.1.7	<input type="checkbox"/> Documentação correta?	11
1.4.1.8	<input type="checkbox"/> Cadastro Correto?.....	11
1.4.1.9	<input type="checkbox"/> Solicitar documentos ao proponente via sistema e por e-mail	11
1.4.1.10	<input type="checkbox"/> Reprovar Cadastro no sistema.....	11
1.4.1.11	<input type="checkbox"/> Event.....	11
1.4.1.12	<input type="checkbox"/> Analisar Cadastro do Proponente	11

1 DIAGRAMA 1



Versão: 1.0

Autor: Clarice

1.1 ANÁLISE DE PROJETOS

1.1.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.1.1.1  Semanalmente

1.1.1.2  Gateway

1.1.1.3  Triar documentos

[Ver detalhes](#)

1.1.1.4  Analisar Cadastro do proponente

[Ver detalhes](#)

1.1.1.5  Verificar entrada de novos projetos no sistema

1.1.1.6  Cadastro recusado?

Portões

Sim

Não

Tipo de Condição

Padrão

1.1.1.7  Monitorar solicitação de recursos

1.1.1.8  Analisar recurso

1.1.1.9  Recurso Deferido?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

Não

1.1.1.10 ☐ Arquivar

1.1.1.11 ☐ Aprovar Cadastro

1.1.1.12 ☐ Encaminhar análise para CAP

1.1.1.13 ☒ Fim

1.1.1.14 ☐ Documentos recusados?

Portões

Não

Tipo de Condição

Padrão

Sim

1.1.1.15 ☐ Encaminhar para reavaliação

1.1.1.16 ☐ Aprovar documentação

1.1.1.17 ☐ Coordenador

1.1.1.18 ☐ Núcleo de Gerenciamento

1.2 PROPONENTE

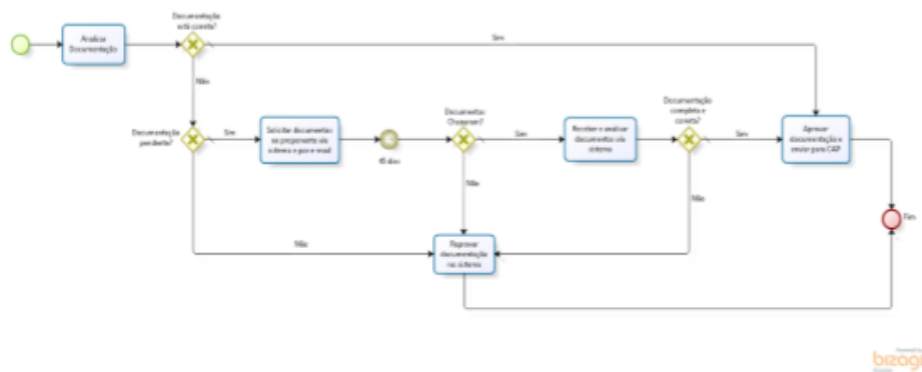
1.2.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.2.1.1  Event

1.2.1.2  Inscrever projeto no sistema

1.2.1.3  Solicitar recurso

1.3 TRIAR DOCUMENTOS



1.3.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.3.1.1  Fim

1.3.1.2  Documentação completa e correta?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

Não

1.3.1.3  Documentação pendente?

Portões

Não

Sim

Tipo de Condição

Padrão

1.3.1.4 ☐ Analisar Documentação

1.3.1.5 ☐ Receber e analisar documentos via sistema

1.3.1.6 ☐ Solicitar documentos ao proponente via sistema e por e-mail

1.3.1.7  Documentação está correta?

Portões

Não

Sim

Tipo de Condição

Padrão

1.3.1.8 ☐ Aprovar documentação e enviar para CAP

1.3.1.9  Documentos Chegaram?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

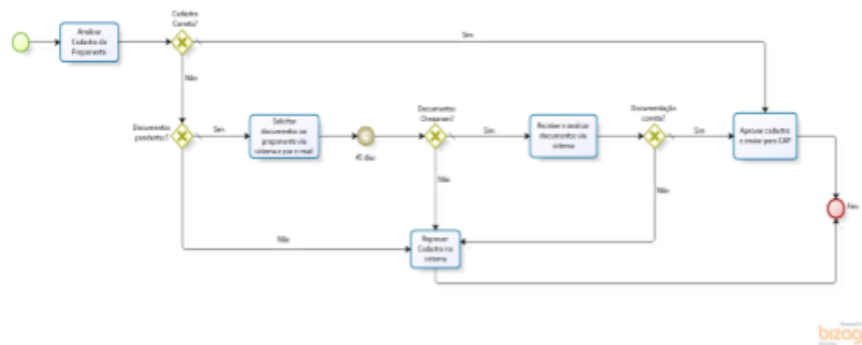
Não

1.3.1.10  Event

1.3.1.11  45 dias

1.3.1.12 ☐ Reprovar documentação no sistema

1.4 ANALISAR CADASTRO DO PROPONENTE



1.4.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.4.1.1 Fim

1.4.1.2 Documentos pendentes?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

Não

1.4.1.3 Aprovar cadastro e enviar para CAP

1.4.1.4 Receber e analisar documentos via sistema

1.4.1.5 45 dias

1.4.1.6 Documentos Chegaram?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

Não

1.4.1.7 Documentação correta?

Portões

Sim

Tipo de Condição

Padrão

Não

1.4.1.8 Cadastro Correto?

Portões

Não

Sim

Tipo de Condição

Padrão

1.4.1.9 ☐ Solicitar documentos ao proponente via sistema e por e-mail

1.4.1.10 ☐ Reprovar Cadastro no sistema

1.4.1.11 Event



























1.4.1.12 ☐ Analisar Cadastro do Proponente


















ANEXO C – MAPEAMENTO NÚCLEO FINANCEIRO

Mapeamento Núcleo Financeiro

Bizagi Modeler

Índice

MAPEAMENTO NÚCLEO FINANCEIRO	1
BIZAGI MODELER	1
1 NÚCLEO FINANCEIRO.....	5
1.1 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS	6
1.1.1 Elementos do processo	6
1.1.1.1  Atestado de liberação.....	6
1.1.1.2  Ofício.....	6
1.1.1.3  Event.....	6
1.1.1.4  1- Receber processo físico do Núcleo de Gerenciamento.....	6
1.1.1.5  2- Inserir dados do projeto no sistema da SEFAZ	6
1.1.1.6  3- Aguardar proponente captar recurso	6
1.1.1.7  15- Receber requerimento de readequação orçamentária e decisão da CAP 6	6
1.1.1.8  Gateway.....	6
1.1.1.9  6- Receber solicitação de transferência de recursos	6
1.1.1.10  3.1- Acompanhar a captação dos recursos.....	6
1.1.1.11  7- Conferir dados do processo com sistema da SEFAZ	7
1.1.1.12  Dados conferem?	7
1.1.1.13  8.1 - Notificar o proponente.....	7
1.1.1.14  8- Elaborar atestado de liberação	7
1.1.1.15  9- Enviar atestado para aprovação	7
1.1.1.16  10- Assinar atestado de liberação de recursos	7
1.1.1.17  11- Aprovar liberação de recursos	7
1.1.1.18  12- Liberar recursos no SIAFEM	7
1.1.1.19  25- Arquivar processo temporariamente.....	8
1.1.1.20  Fim	8
1.1.1.21  16- Solicitar projetos ao Núcleo de Gerenciamento	8
1.1.1.22  17- Alterar dados orçamentários no sistema da SEFAZ	8
1.1.1.23  14- Analisar requerimento e decidir	8
1.1.1.24  20- Analisar justificativa e cronograma	8
1.1.1.25  19- Receber requerimento de prorrogação de prazo.....	8
1.1.1.26  21- Elaborar ofício de alteração.....	8

1.1.1.27	 22- Enviar ofício para aprovação	8
1.1.1.28	 23- Autorizar prorrogação de prazo	8
1.1.1.29	 24- Alterar data de finalização no sistema	8
1.1.1.30	 Chefia de Gabinete.....	8
1.1.1.31	 Diretoria do PROAC	8
1.1.1.32	 CAP.....	8
1.1.1.33	 Núcleo Financeiro.....	9
1.2	PROPONENTE.....	9
1.2.1	Elementos do processo	9
1.2.1.1	 Requerimento de transferência	9
1.2.1.2	 Requerimento de readequação	9
1.2.1.3	 Requerimento de prorrogação	9
1.2.1.4	 4- Acompanhar a captação dos projetos	9
1.2.1.5	 5- Solicitar transferência dos recursos por meio de formulário físico 9	9
1.2.1.6	 13- Solicitar readequação orçamentária	9
1.2.1.7	 Mais prazo ou readequar recursos?	9
1.2.1.8	 18- Solicitar prorrogação de prazo	9
1.2.1.9	 8.2 - Corrigir ou refazer o pedido.....	9
1.2.1.10	 Captação suficiente?.....	9

Versão: 1.0

Autor: Clarice

1.1 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

1.1.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.1.1.1  Atestado de liberação

1.1.1.2  Ofício

1.1.1.3  Event

1.1.1.4  1- Receber processo físico do Núcleo de Gerenciamento

1.1.1.5  2- Inserir dados do projeto no sistema da SEFAZ

Descrição

Os dados são inseridos no sistema PAC-PIE da SEFAZ.

1.1.1.6  3- Aguardar proponente captar recurso

Descrição

Para iniciar a execução do projeto, é necessário que o proponente capte no mínimo 35% do recurso aprovado.

1.1.1.7  15- Receber requerimento de readequação orçamentária e decisão da CAP

1.1.1.8  Gateway

1.1.1.9  6- Receber solicitação de transferência de recursos

1.1.1.10  3.1- Acompanhar a captação dos recursos

Descrição

A equipe acompanha quinzenalmente a captação dos recursos pelo site da SEFAZ, e avisa aos proponentes por e-mail e pelo site que o sistema da SEFAZ fechou quando se esgota a dotação. Enquanto estiver no período de inscrições, a CAP continua aprovando os projetos, mesmo sem dotação, formando uma fila de espera. As atas das reuniões não são publicadas até o exercício seguinte, quando há nova dotação.

1.1.1.11 7- Conferir dados do processo com sistema da SEFAZ

Descrição

A equipe faz a conferência das informações do sistema da SEFAZ com os do projeto, verifica se está dentro do prazo de execução e a regularidade fiscal (certdões, cadim, etc.)

1.1.1.12 Dados conferem?

Portões

Não

Sim

Tipo de Condição

Padrão

1.1.1.13 8.1 - Notificar o proponente

Descrição

Os dados não conferem em duas situações: ou o valor está incorreto, ou não foi captado o mínimo necessário para iniciar o projeto, ou seja, 35% do total aprovado.

1.1.1.14 8- Elaborar atestado de liberação

1.1.1.15 9- Enviar atestado para aprovação

1.1.1.16 10- Assinar atestado de liberação de recursos

1.1.1.17 11- Aprovar liberação de recursos

1.1.1.18 12- Liberar recursos no SIAFEM

Descrição

Fazer os trâmites no SIAFEM para pagamento: Nota de Lançamento, Programação de Desembolso e Ordem Bancária.

1.1.1.19 ☐ 25- Arquivar processo temporariamente

Descrição

Os processos ficam arquivados na seção até a conclusão da execução, depois são enviados ao Núcleo de Prestação de Contas.

1.1.1.20 ☒ Fim

1.1.1.21 ☐ 16- Solicitar projetos ao Núcleo de Gerenciamento

1.1.1.22 ☐ 17- Alterar dados orçamentários no sistema da SEFAZ

1.1.1.23 ☐ 14- Analisar requerimento e decidir

1.1.1.24 ☐ 20- Analisar justificativa e cronograma

1.1.1.25 ☐ 19- Receber requerimento de prorrogação de prazo

1.1.1.26 ☐ 21- Elaborar ofício de alteração

1.1.1.27 ☐ 22- Enviar ofício para aprovação

1.1.1.28 ☐ 23- Autorizar prorrogação de prazo

1.1.1.29 ☐ 24- Alterar data de finalização no sistema

1.1.1.30 ☐ Chefia de Gabinete

1.1.1.31 ☐ Diretoria do PROAC

1.1.1.32 ☐ CAP

1.1.1.33  Núcleo Financeiro

1.2 PROPONENTE

1.2.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.2.1.1  Requerimento de transferência

1.2.1.2  Requerimento de readequação

1.2.1.3  Requerimento de prorrogação

1.2.1.4  4- Acompanhar a captação dos projetos

Descrição

O proponente acompanha pelo site da SEFAZ o pagamento dos boletos pelos patrocinadores.

1.2.1.5  5- Solicitar transferência dos recursos por meio de formulário físico

1.2.1.6  13- Solicitar readequação orçamentária

1.2.1.7  Mais prazo ou readequar recursos?

Instanciar

False

1.2.1.8  18- Solicitar prorrogação de prazo

1.2.1.9  8.2 - Corrigir ou refazer o pedido

1.2.1.10  Captação suficiente?

Portões

Sim





Não

ANEXO D – MAPEAMENTO NÚCLEO PRESTAÇÃO DE CONTAS

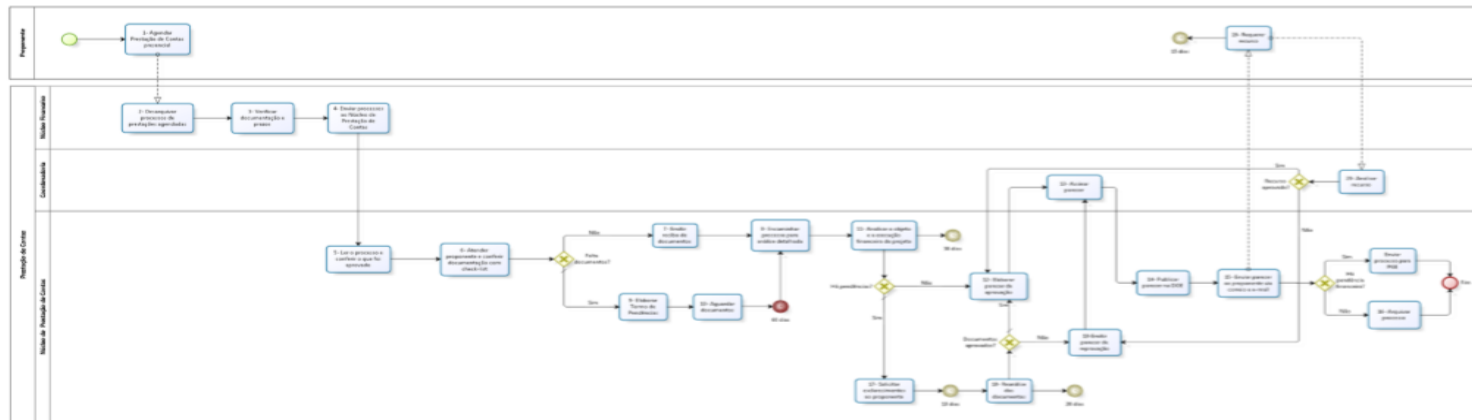
Mapeamento Núcleo de Prestação de Contas

Bizagi Modeler

Índice

MAPEAMENTO NÚCLEO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	1
BIZAGI MODELER	1
1 NÚCLEO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	4
1.1 PROPONENTE.....	5
1.1.1 Elementos do processo	5
1.1.1.1  Event.....	5
1.1.1.2  1- Agendar Prestação de Contas presencial	5
1.1.1.3  19- Requerer recurso	5
1.1.1.4  15 dias.....	5
1.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS	5

1 NÚCLEO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS



Versão: 1.0

Autor: Clarice

1.1 PROPONENTE

1.1.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.1.1.1  Event

1.1.1.2  1- Agendar Prestação de Contas presencial

Descrição

Após o término da execução do projeto, o proponente tem 30 dias corridos para prestar contas. É feito o agendamento para a apresentação dos documentos originais no Núcleo de Prestação de Contas.

1.1.1.3  19- Requerer recurso

1.1.1.4  15 dias



























1.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS




ANEXO E – MAPEAMENTO NÚCLEO APOIO À CAP

Mapeamento Núcleo Apoio à CAP

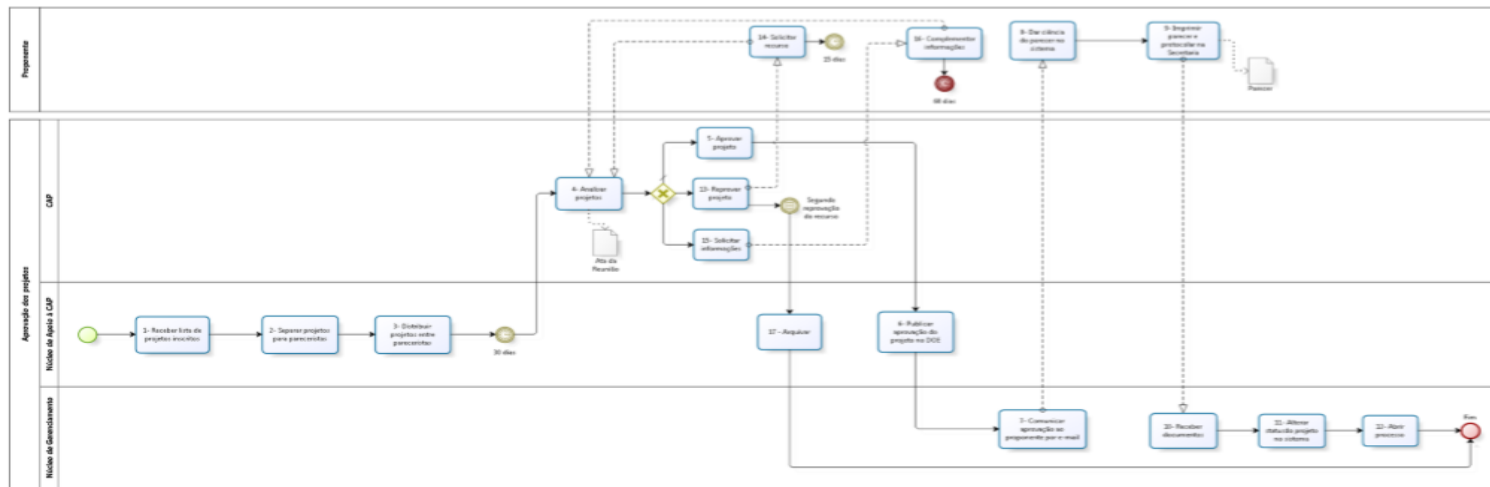
Bizagi Modeler

Índice

MAPEAMENTO NÚCLEO APOIO À CAP	1
BIZAGI MODELER	1
1 NÚCLEO DE APOIO À CAP	5
1.1 APROVAÇÃO DOS PROJETOS	6
1.1.1 Elementos do processo	6
1.1.1.1  Event.....	6
1.1.1.2  1- Receber lista de projetos inscritos.....	6
1.1.1.3  2- Separar projetos para pareceristas.....	6
1.1.1.4  3- Distribuir projetos entre pareceristas.....	6
1.1.1.5  30 dias.....	6
1.1.1.6  4- Analisar projetos	6
1.1.1.7  Gateway.....	6
1.1.1.8  13- Reprovar projeto	6
1.1.1.9  Segunda reprovação do recurso.....	7
1.1.1.10  17 - Arquivar.....	7
1.1.1.11  5- Aprovar projeto	7
1.1.1.12  6- Publicar aprovação do projeto no DOE.....	7
1.1.1.13  7- Comunicar aprovação ao proponente por e-mail	7
1.1.1.14  15- Solicitar informações.....	7
1.1.1.15  10- Receber documentos.....	7
1.1.1.16  11- Alterar status do projeto no sistema	7
1.1.1.17  12- Abrir processo.....	7
1.1.1.18  Fim	7
1.1.1.19  Ata da Reunião	7
1.1.1.20  CAP.....	7
1.1.1.21  Núcleo de Apoio à CAP.....	7
1.1.1.22  Núcleo de Gerenciamento.....	7
1.2 PROPONENTE.....	7
1.2.1 Elementos do processo	7
1.2.1.1  8- Dar ciência do parecer no sistema.....	8
1.2.1.2  9- Imprimir parecer e protocolar na Secretaria	8
1.2.1.3  14- Solicitar recurso.....	8
1.2.1.4  15 dias.....	8

1.2.1.5	 16- Complementar informações.....	8
1.2.1.6	 60 dias.....	8
1.2.1.7	 Parecer	8

1 NÚCLEO DE APOIO À CAP



Versão: 1.0

Autor: Clarice

1.1 APROVAÇÃO DOS PROJETOS

1.1.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

1.1.1.1  Event

1.1.1.2  1- Receber lista de projetos inscritos

Descrição

Recebe por e-mail do Núcleo de Gerenciamento uma lista dos projetos inscritos

1.1.1.3  2- Separar projetos para pareceristas

1.1.1.4  3- Distribuir projetos entre pareceristas

1.1.1.5  30 dias

1.1.1.6  4- Analisar projetos

1.1.1.7  Gateway

Portões

15- Solicitar informações

5- Aprovar projeto

Tipo de Condição

Padrão

13- Reprovar projeto

1.1.1.8  13- Reprovar projeto

1.1.1.9  Segunda reprovação do recurso

1.1.1.10  17 - Arquivar

1.1.1.11  5- Aprovar projeto

1.1.1.12  6- Publicar aprovação do projeto no DOE

1.1.1.13  7- Comunicar aprovação ao proponente por e-mail

1.1.1.14  15- Solicitar informações

1.1.1.15  10- Receber documentos

1.1.1.16  11- Alterar status do projeto no sistema

1.1.1.17  12- Abrir processo

1.1.1.18  Fim

1.1.1.19  Ata da Reunião








1.1.1.20  CAP

1.1.1.21  Núcleo de Apoio à CAP

1.1.1.22  Núcleo de Gerenciamento

1.2 PROPONENTE

1.2.1 ELEMENTOS DO PROCESSO

- 1.2.1.1  8- Dar ciência do parecer no sistema
- 1.2.1.2  9- Imprimir parecer e protocolar na Secretaria
- 1.2.1.3  14- Solicitar recurso
- 1.2.1.4  15 dias
- 1.2.1.5  16- Complementar informações
- 1.2.1.6  60 dias
- 1.2.1.7  Parecer

ANEXO F – RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA O TCE

RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA O TCE

PPA: 2016 - 2019

ANO 2016

12000 - SECRETARIA DA CULTURA

PROGRAMA: 1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA

INDICADOR DE RESULTADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	RESULTADO PARCIAL
NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS POR ANO COMO DOMICÍLIO DO PROPONENTE PROAC EDITAIS (unidade)	SOMATÓRIO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COMO DOMICÍLIO DO PROPONENTE PROAC EDITAIS	97	2014	86
NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS POR ANO COMO DOMICÍLIO DO PROPONENTE PROAC ICMS (unidade)	SOMATÓRIO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS COMO DOMICÍLIO DO PROPONENTE PROAC ICMS	86	2014	130

PRODUTO (Classificação)	INDICADOR DE PRODUTO	R.T.A.	PERIOD.	FÓRMULA DE CÁLCULO	BASE GEOGRÁFICA	META LOA 2016 (A)	RESULTADO PARCIAL (B)	% META (A) / (B)	AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (C)	DOTAÇÃO DISPONÍVEL (D)	LIQUIDADO (E)	% (E/D)	PAGO (F)	JUSTIFICATIVA
1218 - FOMENTO CULTURAL E ECONOMIA CRIATIVA										59.600.549	34.552.196	29.758.360	86,13%	19.524.523	
PRÊMIO ESTÍMULO A CURTA METRAGEM (F)	NÚMERO DE PRÊMIOS CONCEDIDOS NO PRÊMIO ESTÍMULO (unidade)	S	A	SOMATÓRIA DE PRÊMIOS CONCEDIDOS NO PRÊMIO ESTÍMULO AO CURTA METRAGEM	Estado	15	7	46,7%	5450 - PRÊMIO ESTÍMULO A PRODUÇÃO DE CURTA METRAGEM	669.035	782.132	702.000	89,75%	529.090	JUSTIFICA-SE O NÃO ATINGIMENTO DA META EM FUNÇÃO DE CORTE E CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO.
PRÊMIOS - PONTOS DE CULTURA (F)	NÚMERO DE PRÊMIOS CONCEDIDOS NO PROGRAMA CULTURA VIVA/ PONTOS DE CULTURA (unidade)	S	A	SOMATÓRIA DOS PRÊMIOS CONCEDIDOS NO EDITAL PARA PONTOS DE CULTURA	Estado	100	0	0,0%	2304 - FOMENTO À REDE CULTURA VIVA - PONTOS DE CULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO	7.914.950	1.914.950		0,00%		EM 2016, O PROGRAMA PONTOS DE CULTURA FOI OBJETO DE AJUSTE DE TERMO ADITIVO DE NOVO PLANO DE TRABALHO PARA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO FIRMADO COM O MINISTÉRIO DA CULTURA, TENDO REALIZADO AS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS POR AQUELE ÓRGÃO, QUE NÃO SE MANIFESTOU SOBRE APROVAÇÃO DO TERMO ADITIVO ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO.
PRÊMIOS CONCEDIDOS NO PROAC EDITAIS (F)	NÚMERO DE PRÊMIOS CONCEDIDOS NO PROAC EDITAIS (unidade)	S	A	SOMATÓRIA DOS PRÊMIOS CONCEDIDOS NOS DIFERENTES EDITAIS PROAC LANÇADOS AO LONGO DO ANO.	Estado	363	374	103,0%	1865 - PROAC - PROGRAMA DE AÇÃO CULTURAL-EDITAIS	50.816.564	31.655.114	29.056.360	91,21%	18.995.433	[META CUMPRIDA]