

IV Programa Latino-Americano em Governabilidade, Gerência Política e Gestão Pública. FGV-CAF

Governança e Transparência

PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO À TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Integrantes:

Carlos Eduardo Alves da Silva

Feliphe Ulisses Brito

Paula Gonçalves Bernardi

Contexto - Definição do Problema

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (Cruz, Silva e Santos, 2009).

Nas últimas décadas o Brasil apresentou um aumento de instrumentos e iniciativas em transparência, principalmente no âmbito Federal. Um movimento importante do país no rumo da transparência das contas públicas, o que pouco havia evoluído desde o final da ditadura militar.

Para cumprir a legislação no texto da Lei de Acesso à Informação (LAI), os Portais de Transparência devem oferecer à população dados de receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outros. Por sua vez, para cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal todos os municípios brasileiros devem disponibilizar suas informações financeiras em tempo real, contendo, por exemplo, “disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado”.

No entanto, os governos locais, ao se adaptarem às mudanças da legislação, não conseguiram evoluir para uma situação ideal, próxima daquela certamente imaginada pelos legisladores. Os dados da última pesquisa realizada pela Escala Transparência Brasil¹, de 2018, mostram que os portais de administração municipais tiveram, em média, nota 6,5. A média é inferior às notas médias para portais de estados e capitais, respectivamente 7,94 e 8,08.

A preocupação com transparência na gestão pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Inglaterra. Porém, somente na última década do século XX esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental (Heald, 2003). Desde então, a concepção de transparência no âmbito do setor público tem sido crescentemente abordada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos (Silva, 2009; Justice, Melitski e Smith, 2006).

A “Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção”, documento assinado em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, México, tendo 140 nações como signatárias, estabeleceu uma relação clara e direta, mundialmente, entre a participação da sociedade como fiscalizadora da gestão pública e baixos índices de corrupção. A conclusão desse trabalho da ONU é que não há como obter, em nenhum país do mundo, baixos índices de corrupção sem a sociedade atuando, de forma organizada, como fiscalizadora, exercendo Controle Social. E a transparência é um pressuposto para a existência do controle social.

¹ Escala Transparência Brasil é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. ([Relatório Transparência Local no Brasil](#))

Se são inegáveis do ponto de vista de governança os benefícios da transparência, porque não praticá-la, especialmente nos municípios onde, em tese, a demonstração dos números e detalhes da administração pública é mais relevante para a população em geral?

Além de canais mais acessíveis e participativos, as informações deveriam ser estruturadas de forma mais detalhada do que é realizada hoje. As informações divulgadas deveriam possibilitar a análise crítica, por qualquer cidadão comum, sobre a adequação na alocação dos recursos.

A transparência autêntica não se limita a permitir acesso a determinados dados, mas compreende também a possibilidade de todo cidadão obter e poder interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável (Grau, 2005). Para Cavalcante (2008), Além da publicidade e clareza, são elementos básicos da transparência, a relevância, a confiabilidade e a oportunidade. Desta forma, para que haja de fato transparência, não basta que a informação esteja acessível à população, mas é necessário também que a informação preencha esses requisitos.

Para promoção da transparência nas contratações emergenciais, se faz necessário uma análise das boas práticas realizadas por entes públicos que já têm se destacado na divulgação das informações; na legislação brasileira – especialmente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 131 de 2009) e a Lei de Licitações (Lei nº 8.666 de 1993); e ainda, em propostas desenvolvidas por entidades internacionais e organizações da sociedade civil com histórico de atuação na promoção da integridade e transparência.

Os gestores públicos precisam estabelecer a transparência pública entre suas prioridades, incentivar e fortalecer políticas de transparência local, implantar funções de controladoria, disseminar boas práticas de integridade pública e estimular ações de participação e controle social.

Objetivo

Propor um **Programa Estadual de incentivo à Transparência no Estado de São Paulo** para incentivar e promover a transparência pública municipal, estimulando as prefeituras paulistas na disponibilização de informações e ampliação da transparência nos portais municipais, além de reconhecer e valorizar as boas práticas de governança pública.

O que sabemos sobre o problema

No Brasil, pouco se sabe sobre como é realizada a governança local no que se refere à transparência, devido à falta de avaliações sobre programas de transparência subnacionais. Há indicadores no nível estadual, medidos pelo Ministério Público, e no nível municipal, pela Controladoria Geral da União.

Apesar da inovação trazida pela Lei de Acesso à Informação e das normas que se seguiram, apenas em 2015, com o Projeto do Ranking Nacional dos Portais da Transparência foi realizada uma avaliação do cumprimento da legislação pelos municípios

e estados. A Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal coordenou todas as unidades do MPF para que essa avaliação nacional fosse feita com o intuito de adotar medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis^[1].

Após a primeira avaliação em 2015, o Ministério Público Federal divulgou rankings estaduais e nacional no dia 09/12/2015 (Dia Internacional de Combate à Corrupção). Na segunda avaliação, em 2016, a média nacional aumentou cerca de 30%, pulando de 3,92 para 5,14.

Para a primeira avaliação, o MPF expediu mais de 3.000 recomendações, com prazo de 120 dias para adequação às Leis de Transparência. Para a segunda avaliação, nos casos em que os entes federativos não tinham sequer portais na internet, além de ação civil pública o MPF ainda realizou i) ação de improbidade contra o prefeito; ii) recomendação para que a União suspendesse os repasses de transferência voluntária; iii) representação para a Procuradoria Regional da República contra os prefeitos.

A partir desse exemplo é importante ressaltar os três paradoxos da transparência local, identificado em raro estudo^[2] sobre o tema, organizado por Gregory Michener, do Programa de Transparência Pública da FGV.

O primeiro dos três paradoxos está relacionado à **falta de informação local** em relação às ações dos governos locais. Apesar de notícias sobre o governo federal prevalecerem na mídia, são os governos locais e suas decisões em relação aos serviços essenciais os mais importantes para o dia-a-dia do cidadão.

O segundo paradoxo é o da **opacidade local**, uma vez que seria natural que a proximidade física do cidadão resultasse em governos locais mais abertos. No entanto, como mostrou o Projeto do Ranking Nacional dos Portais da Transparência e o estudo em questão, no Brasil as cidades geralmente tendem a apresentar níveis mais baixos de transparência em relação aos governos federais.

O terceiro paradoxo apresentado é o da **vulnerabilidade de ser transparente**, que deriva de avaliações públicas feitas a governos mais transparentes, que tornam-se mais suscetíveis ao escrutínio político e à crítica, simplesmente porque fornecem mais informações para basear tais críticas.

Esse último paradoxo é mais relevante para governos locais do que para o governo federal, pois o último está suscetível a comparações internacionais, enquanto para o governo local, costuma ser politicamente racional ignorar obrigações legais de transparência já que não há mecanismos de controle agindo.

^[1] combateacorrupcao.mpf.mp.br

^[2] Transparência Local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades

Como o problema é tratado em outros contextos

No atual cenário da pandemia da COVID19, gestores públicos de todo o mundo têm corrido contra o tempo para monitorar a crise e implementar políticas eficazes de combate à pandemia. A gestão e divulgação de dados é fundamental nesse esforço. No Brasil, mesmo antes da emergência em saúde, temos uma heterogeneidade na forma de divulgação de informações, o que dificulta a realização de pesquisas e o monitoramento por parte dos próprios gestores e da sociedade como um todo.

Para além da regulamentação dos trâmites de contratação, a legislação federal estabeleceu obrigação específica de transparência para as informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade.

O art. 4, §2º, da Lei 13.979/2020 determina que todas as contratações ou aquisições realizadas com base na referida Lei devem ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico internet, contendo o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

O sítio que se refere o art. 4, §2º da Lei nº 13.979 de 2020 deve ser um espaço específico, independente ou parte de um portal de transparência mais amplo, para divulgação centralizada de informações sobre contratações emergenciais. Este sítio deve ser divulgado com destaque nos sítios eletrônicos principais do governo estadual ou municipal e em seus Portais de Transparência, do órgão de saúde responsável e do órgão de controle encarregado pela fiscalização daqueles gastos, assim como no portal, caso exista, dedicado às informações sobre o enfrentamento à COVID-19.

As informações sobre contratações devem ser incluídas no sítio eletrônico em um prazo de até 2 dias úteis após a celebração do contrato ou do empenho da despesa correspondente. Esse sítio deve também informar quando ocorreu a sua última atualização. Todas as informações devem ser publicadas em linguagem cidadã, favorecendo o fácil entendimento de todos, inclusive, garantindo a acessibilidade de conteúdos a pessoas com deficiência.

Os esforços de atender a obrigação da Transparência têm produzido resultados diversos, com níveis variados de sucesso em estados e municípios pelo Brasil, reforçando gargalos já identificados para monitorar e publicar tais informações.

A pressão por mais transparência nas contratações emergenciais tem feito com que gestores públicos de todo o país se empenhem em fornecer informação clara e fácil sobre as contratações emergenciais no enfrentamento da pandemia. A ONG Transparência Internacional – Brasil (TI) vem avaliando os portais do governo federal, dos 26 governos estaduais, do Distrito Federal e das 26 capitais, para divulgação de Ranking de Transparência em Contratações Emergenciais. Os critérios de avaliação do ranking se baseiam no guia de Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19. O manual foi lançado em maio/2020 e produzido em conjunto com o Tribunal de Conta da União (TCU).

Em sua terceira edição, divulgada em 31/07/2020, o levantamento da Transparência Internacional incluiu pela primeira vez o governo federal, que ficou em penúltimo lugar no

ranking de transparência em contratações emergenciais durante pandemia, ficando à frente apenas do governo de Roraima. O motivo do mau desempenho foi a falta de detalhamento das contratações emergenciais e o fato de os dados estarem espalhados por vários portais diferentes.

A transparência no combate à Covid-19 é um importante instrumento de promoção do controle social. A participação da sociedade, da imprensa e dos órgãos de controle no monitoramento da gestão pública é fundamental para garantir atendimento de qualidade a todos e preservação dos recursos públicos.

Como referência na tratativa do problema, além da atuação dos órgãos e ONGs mencionadas anteriormente, destaca-se a iniciativa da *Open Knowledge* Brasil, relacionada ao “Índice de Transparência da Covid-19” (<https://transparenciacovid19.ok.org.br/>), lançada em 3 de abril de 2020. Com o objetivo de que o acesso às informações favoreça ao engajamento social no enfrentamento à pandemia, a plataforma sistematiza dados publicados pela União, estados e capitais em seus portais oficiais, criando um *ranking* relacionado à transparência. Além da estruturação e exposição das informações ao público, a plataforma oferece apoio técnico a municípios que anseiam por melhorar a qualidade de seus dados abertos.

O índice avalia 3 dimensões, sendo estas:

- a) Conteúdo (peso 1):
 - i) Casos: notificações sobre o número de casos; evolução; principais agentes etiológicos e; série histórica.
 - ii) Demografia: faixa etária; sexo; doenças preexistentes; raça/ cor; etnias indígenas; município; profissionais da saúde; população privada de liberdade.
 - iii) Infraestrutura: testes aplicados; testes operacionais; capacidade de testagem; leitos clínicos e UTI operacionais e ocupados (conhecendo a representatividade para COVID-19; quantidade de casos por unidade de saúde.
- b) Granularidade (peso 3):
 - i) Microdados: divulgação anonimizada de dados relativos a cada caso
 - ii) Localização: divulgação da localização de ocorrência dos casos.
- c) Formato (peso 5):
 - i) Acesso: visualização e navegação.
 - ii) Qualidade: formato aberto e existência de metodologia clara.

O índice varia de 0 a 100, sendo este indicativo de que o município melhor atende aos critérios de transparência colocados pela Open Knowledge. Tratando-se de uma iniciativa de alcance nacional, a mesma observa o quão desafiador é padronizar as informações, as quais para alguns estados e municípios, é insuficiente e até mesmo ausente.

De acordo com o índice, Espírito Santo e Vitória são respectivamente, estado e capital com melhores índices de transparência do país. O estado e a capital contam com portais online específicos para divulgar informações e dados abertos sobre a pandemia. Também é

possível acessar contratos firmados relacionados às demandas específicas para o enfrentamento da pandemia.

Segundo a *Open Knowledge* Brasil, 58% das capitais tem avançado no índice desde seu lançamento. Entretanto, 54% ainda apresentam índices classificados como abaixo de “bom”. Também avaliaram que 2 a cada 3 estados aprofundaram dados sobre a pandemia, ainda que 1 a cada 4 estados não divulga microdados. O trabalho de monitoramento das plataformas estaduais e das capitais feito pela instituição tende a contribuir para que os mesmos busquem melhorar suas ações de transparência, ainda que o caminho apresente inúmeras dificuldades.

No âmbito do poder público, especificamente do governo do estado de São Paulo, podemos citar o exemplo do Programa Município VerdeAzul, da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente. Criado em 2007, o programa tem como propósito medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental com a descentralização e valorização da agenda ambiental nos municípios.

Encontramos similaridades com a proposta do **Índice de Governança e Transparência** no Programa Município VerdeAzul. Lançado em 2007 pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, atual Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, o Programa Município VerdeAzul – PMVA, tem o inovador propósito de medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental com a descentralização e valorização da agenda ambiental nos municípios. Assim, o principal objetivo do PMVA é estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de suas políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo.

O programa incentiva a participação de municípios paulistas através da indicação de um interlocutor e um suplente, que recebem capacitação técnica durante um “ciclo” e ao final deste, é publicado um “Ranking Ambiental dos municípios paulistas”. A partir da publicação do Ranking e do Indicador de Avaliação Ambiental - IAA, tanto o poder público como a população podem utilizar as informações para nortear a formulação e aprimorar a implementação de políticas públicas.

O incentivo para adesão dos municípios está na capacitação oferecida pela secretaria estadual e o acesso às ferramentas necessárias para aprimorar as políticas locais a fim de melhorar o posicionamento no Ranking e no Indicador.

Além destes incentivos, ainda ocorrem premiações regulares do “Certificado Município VerdeAzul” e o “Prêmio Governador André Franco Montoro”.

Quais são os atores relevantes (*stakeholders*) e interesses relacionados ao problema?

Compreende-se que o problema abrange múltiplos *stakeholders*, os quais podem ser classificados em:

PODER PÚBLICO	Administração pública em geral, agentes políticos, servidores públicos, órgãos de controle, Poder Legislativo, Poder Judiciário
SOCIEDADE CIVIL	Cidadãos em geral, entidades de controle social, fornecedores da gestão pública, mídia, usuários de serviços públicos, academia

É notório que toda a sociedade, seja o poder público ou a sociedade civil, estão diretamente envolvidos com a prática ou não de transparência, e com seus reflexos.

No Poder Público, a prática de transparência relaciona-se com diferentes objetivos, dentre os quais podem ser destacados: a eficiência e eficácia da gestão; a qualidade dos serviços prestados; a capacidade de resposta e orientação aos interessados; a legalidade dos atos; a legitimidade e a tomada de decisões democráticas; a moralidade na gestão dos recursos públicos.

A sociedade atual é globalizada, tem mais acesso as informações e é mais crítica, por isso uma gestão pública transparente, contribui para a geração de uma imagem sólida e torna mais fácil a aceitação social do poder público, podendo contribuir para a confiança e credibilidade do governo. A transparência também contribui para o poder público evidenciar a responsabilidade social por parte dos governantes.

Para a sociedade civil, que vem adquirindo cada vez mais a consciência de seus direitos e deveres, da necessidade do acompanhamento estrito do uso dos recursos públicos, de forma mais participativa, crítica e exigente, a prática de transparência eleva-se cada vez mais como um requisito fundamental para o controle social.

O acesso a informações é uma das maneiras da sociedade realizar o controle social de políticas públicas, pois com dados sobre a atuação do governo, é possível acompanhar a gestão dos recursos públicos, a execução e metas, realizar a avaliação de seu bom funcionamento e fiscalizar de forma contínua a aplicação correta dos recursos, o que pode ajudar no combate à corrupção.

Nesse sentido, os portais de transparência dos governos surgem como uma ferramenta tecnológica que possibilita ao cidadão exercer o controle social com muito mais facilidade. Tanto que com cada vez mais facilidades tecnológicas, tem se disseminado pela sociedade brasileira o aparecimento de entidades da sociedade civil organizada dedicadas ao controle social, ou seja, à análise, investigação e difusão de boas práticas na Administração Pública.

Aos Controladores Públicos, representados pelos Tribunais de Contas e mesmo considerando o Sistema de Controle da Administração Pública que se vale de prerrogativas legais para fiscalizar, pode, a partir de portais de transparências mais eficazes, exercer seu papel mais organicamente.

Aos investidores e grandes doadores nacionais e internacionais, bastante evidenciados no enfrentamento da pandemia do Covid-19, ficou evidente a preocupação com a transparência e com o bom uso dos recursos financeiros.

Apresentação da situação desejada (ou visão de futuro).

Estruturar o Programa do Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, para incentivo à transparência dos municípios do estado de São Paulo, através de um Índice de Governança e Transparência, com o propósito de fomentar, incentivar e posteriormente avaliar a eficiência da transparência pública das prefeituras paulistas, bem como promover e valorizar as boas práticas de governança e transparência das prefeituras no Estado.

O Programa Estadual de Incentivo à Transparência publicará periodicamente o ranking do Índice de Governança e Transparência dos municípios paulistas, para toda a sociedade de forma geral. Além de incentivar a transparência pública, o Índice de Governança e Transparência será utilizado pela Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional na outorga de certificação e premiação.

O certificado de “Município Transparente” será concedido aos municípios que apresentarem excelência na promoção da transparência e reconhecerá a boa prática de transparência municipal, além de garantir às prefeituras premiadas preferência na captação de recursos junto aos Fundos Estaduais.

A participação de cada um dos municípios paulistas no programa ocorrerá com a adesão voluntária das prefeituras junto a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional, incentivadas não apenas para atender à lei e os órgãos de controle, mas também para aproximar a Administração Pública e a população.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional possui papel estratégico e atuação intersetorial junto aos 645 municípios paulistas, com a premissa de modernizar as relações com os municípios, seguindo requisitos técnicos e planos de trabalho definidos, nas diversas áreas abrangidas pelos projetos e ações do Governo do Estado.

Através do Programa Estadual de Incentivo à Transparência, os municípios paulistas poderão ampliar a transparência (ativa e passiva), aspecto fundamental às sociedades democráticas, bem como colaborar na promoção do controle social, na ampliação da cidadania, no combate à corrupção, na valorização da boa prática de governança e na melhoria da gestão pública.

Quais são as forças impulsionadoras e restritivas, que ajudam ou impedem a orientação do problema para a situação desejada?

Compreendem-se as seguintes forças, associadas aos grupos de *stakeholders*:

Forças/ Grupos	Poder Público	Sociedade Civil
Impulsionadoras	Participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas	Mais engajamento da população na gestão pública, especialmente em âmbito municipal. -

	<p>públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mais capacidade de análise, dentro da própria gestão pública. - Oportunidade de mais controle nos gastos públicos. - Mitigação dos riscos de corrupção dentro da estrutura administrativa dos governos. 	<p>Mais capacidade de análise pela população da competência dos gestores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mais confiança da iniciativa privada em fazer parcerias com o poder público. - Diminuição sensível da corrupção, que ficará facilmente exposta e, portanto, inibida.
Restritivas	<p>Falta de capacitação técnica ou interesse político</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de estrutura organizacional em municípios de menor porte - Brechas na legislação que permitem divulgação apenas parciais, induzindo a avaliações incompletas. - Maior volume de trabalho para atender a mais questionamentos formais da sociedade. 	<p>Empresas / fornecedores ficarão mais expostas à fiscalização da sociedade e precisarão se adaptar à novas exigências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de cultura da população em acompanhar o uso de recursos públicos.

Podemos destacar como **forças impulsionadoras no Poder Público** o crescimento das oportunidades de análise e controle dos gastos públicos e a mitigação significativa dos riscos de corrupção dentro da estrutura administrativa dos governos municipais. O ganho para a gestão pública, nesses aspectos, é significativo.

Já **na iniciativa privada, as forças impulsionadoras mais relevantes** são a diminuição sensível da corrupção, em decorrência da exposição dos números e o maior engajamento da população na gestão pública municipal.

Como contrapartida, **as forças restritivas no Poder Público** serão mais fortes na falta de capacitação técnica ou de vontade política em praticar transparência que, por si, incomoda parcela significativa dos gestores públicos.

Já **na iniciativa privada as forças restritivas tendem a não ser tão relevantes ou intensas**, porque transparência é um anseio natural da sociedade em ambientes democráticos. Mas podemos citar a maior exposição das empresas fornecedores à fiscalização da sociedade e a necessidade de se adaptarem à novas exigências e a falta de cultura da sociedade em acompanhar o uso de recursos públicos.

Forças/ Grupos	Poder Público	Sociedade Civil
Impulsionadoras	MÉDIA RELEVÂNCIA	ALTA RELEVÂNCIA
Restritivas	ALTA RELEVÂNCIA	BAIXA RELEVÂNCIA

Mapa da Empatia

Cidadão

O que ele Pensa e Sente?

- Pensa que a corrupção é um mal absoluto e não identifica maneiras de enfrentá-la.
- Sente-se impotente diante da formulação das políticas públicas e da fiscalização do agente público.
- Pensa que poucas coisas vão mudar e espera que algo seja feito.

O que ele Escuta?

- Os amigos dizem que nada pode ser feito.
- Escuta que para fiscalizar o Estado é muito difícil e precisa ter um conhecimento avançado.
- Escuta notícias de corrupção, obras inacabadas e políticas mal geridas.

O que ele Vê?

- Vê políticas públicas mal geridas e não informadas;
- Formula suas ideias a partir de impressões e análises de outros;
- Não identifica e não vê informações do Orçamento Público e sua execução.

O que ele Fala e Faz?

- Geralmente, desesperançado ele pouco contribui para o debate;
- Fala mal da política e se afasta do exercício do controle social;
- Tenta se desvincular da vida política, sem entender sua complexidade.

Fraquezas

- Ausência de interesse de compreender os elementos fundamentais que possibilitem o exercício da fiscalização/ controle social.
- Formação insuficiente em cidadania e política.

Ganhos

- Entendimento adequado do funcionamento do Estado.
- Acompanhamento da máquina pública e execução orçamentária.
- Maior propriedade para fazer julgamentos e tecer análise/avaliações.

Agente Político

O que ele Pensa e Sente?

- Pensa que a divulgação de informações como vem ocorrendo já é suficiente para atender à legislação;
- Pensa que o excesso de fiscalização atrapalha o seu trabalho;
- Pensa que a divulgação é mais uma burocracia a ser cumprida.

O que ele Escuta?

- Escuta que deve cumprir *ipsis litteris* o que está na legislação vigente.
- Pouco faz pela população;
- Tem suas ações questionadas sob o argumento da corrupção e promoção pessoal.

O que ele Fala e Faz?

- Fala que é honesto e tem as melhores intenções;
- Fala em eficiência e eficácia da política pública;
- Executa o que a lei determina, em geral.

O que ele Vê?

- Todas suas ações avaliadas pelos órgãos de controle interno e externo.
- Muitas vezes a opinião pública inválida ou crítica seu trabalho.

Fraquezas

- Descumprimento da legislação;
- Denúncia por improbidade.
- Diálogo e informações insuficientes para a sociedade.

Ganhos

- Maior transparência e, portanto, visibilidade sobre suas ações.
- Busca pela eficiência, efetividade e eficácia como constantes em sua atuação.
- Mais dinamismo para o diálogo com as demais partes interessadas.

Proposta de Estratégia

O Programa Estadual de Incentivo à Transparência busca estimular a transparência pública nos municípios paulistas, verificar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de outros normativos pelos municípios, além de reconhecer e propagar as práticas inspiradoras no Estado de São Paulo.

Através do Programa, os municípios paulistas poderão ampliar a transparência ativa prevista na legislação brasileira de acesso à informação, aspecto fundamental às sociedades democráticas, tornando-as mais ativas e, assim, colaborar na promoção do controle social, na ampliação da cidadania, no combate à corrupção, na valorização da boa prática de governança e na melhoria da gestão pública.

A participação de cada um dos municípios paulistas ocorrerá por adesão voluntária, a partir dos seguintes procedimentos:

1º) PEDIDO DE ADESÃO: O município formaliza junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional a sua participação no Programa Estadual de Incentivo à Transparência solicitando o seu Termo de Adesão.

2º) FORMALIZAÇÃO: O Prefeito Municipal assina o Termo de Adesão e indica o representante municipal para interlocução, posteriormente encaminha à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional para formalização da participação no programa.

3º) TREINAMENTO: A Secretaria Estadual disponibilizará a capacitação dos técnicos municipais autorizados pelo representante municipal para a utilização da plataforma online do programa.

4º) INSERÇÃO DE DADOS: O representante municipal responde bimestralmente o quadro de avaliação e insere as informações na plataforma online do programa.

Todas as informações serão analisadas e consideradas para avaliação, através das informações prestadas pelas prefeituras e conferidas nos sites oficiais dos governos municipais paulistas, pela equipe da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional.

Os resultados preliminares serão submetidos aos gestores responsáveis pelos órgãos de controle interno dos municípios, com objetivo de oferecer a oportunidade para que todos tomem conhecimento dos resultados, implementem melhorias e apresentem eventuais pedidos de esclarecimento ou correção em relação às conclusões inicialmente alcançadas.

Por fim, as comunicações recebidas, juntamente com as evidências apresentadas serão consideradas pela equipe da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e os resultados finais serão consolidados e publicados.

Metodologia de Avaliação

A metodologia de avaliação da Transparência Pública será através de um Índice de Governança e Transparência, com abordagem de quesitos de Transparência Passiva e de Transparência Ativa, de acordo com a legislação vigente.

A Transparência Passiva é a disponibilização de informações mediante o atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. O atendimento a pedidos de acesso à informação é considerado um tipo de transparência passiva.

Já a Transparência Ativa é entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa) pelos municípios. É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer cidadão possa acessá-las diretamente.

Os eixos e itens do quadro de avaliação estão fundamentados nos artigos 5, 7, 8, 9, 10 e 30 da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011, nos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 e no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Quadro de Avaliação

EIXO 1 - Regulamentação local da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011 (Lei ou Decreto Municipal)	
ITEM	PONTUAÇÃO
1.1. Regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) presencial e pela Internet (e-SIC).	
1.2. Regulamentação da classificação de sigilo por autoridade ou Comissão de Reavaliação de Informações Sigilosas, regulamentação da responsabilização do servidor (sanções pelo descumprimento) e regulamentação de instâncias recursais.	
1.3. Exposição da regulamentação local da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011 (lei ou decreto municipal) no site da prefeitura, em local de fácil acesso.	
1.4. Nomeação e divulgação do nome da autoridade responsável pela implementação da LAI no município.	

EIXO 2 - Implementação da Lei de Acesso à Informação	
ITEM	PONTUAÇÃO
2.1. Existência de um Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	
2.2. Existência de um Serviço de Informação ao Cidadão presencial, com divulgação do endereço, telefone, horário de atendimento e servidores responsáveis.	
2.3. Possibilidade de acompanhamento do pedido de informação por número de protocolo e inexistência de exigências que dificultem ou inviabilizem o acesso.	
2.4. Possibilidade de fazer reclamação por omissão de resposta ao pedido de acesso à informação.	
2.5. Possibilidade efetiva de recurso no sistema eletrônico à decisão sobre o acesso à informação.	
2.6. Publicação no site da prefeitura do relatório estatístico dos pedidos de acesso à informação, pelo menos com periodicidade mensal e das respostas às perguntas mais frequentes, preservando-se a identidade do solicitante, assim como das decisões em nível de recurso.	
2.7. Realização periódica de avaliação interna sobre a transparência municipal, feita pela autoridade responsável pela Lei de Acesso à Informação.	
2.8. Publicação dos pedidos de acesso à informação e respectivas respostas, preservando-se a identidade do solicitante, assim como das decisões em nível de recurso.	

EIXO 3 - Divulgação de informações organizacionais e acompanhamento de programas, obras e administração do patrimônio público.	
ITEM	PONTUAÇÃO
3.1 Divulgação no site do município da estrutura organizacional da prefeitura e registro de competências das Unidades, relação dos titulares de cargos de direção superior do município, com os respectivos currículos, endereço, telefone e e-mail das Unidades, com o horário de atendimento ao público, das políticas e programas, ações e projetos de saúde, educação, assistência social e segurança, pelo menos.	

3.2. Divulgação na Internet da agenda de trabalho, reuniões, viagens e eventos das autoridades de primeiro e segundo escalões, com a indicação do seu objeto, horário, local e participantes	
3.3. Acompanhamento de obras do município (objeto, valor total, empresa contratada, data de início, prazo de execução, valor total já pago ou percentual de execução financeira e situação atual da obra).	
3.4. Informações sobre administração do patrimônio público, incluindo dados sobre imóveis, veículos e bens da prefeitura.	
3.5. Disponibilização na Internet de serviços oferecidos ao cidadão relacionados às áreas de saúde, educação, assistência social e segurança, pelo menos.	
3.6. Publicação das normas municipais no site da prefeitura.	
3.7. Divulgação do Plano Diretor do município no site da prefeitura.	
3.8. Tabela com o padrão remuneratório dos cargos e funções.	
3.9. Tabela ou relação que explicita os valores das diárias dentro do Estado, fora do Estado e fora do país, conforme legislação local.	
3.10. Divulgação dos editais e resultados de concursos e processos seletivos.	
3.11. Divulgação da política de privacidade do site da prefeitura	

EIXO 4 - Cumprimento da Lei Complementar nº131/2009 e existência de Portal da Transparência – Divulgação das Despesas.	
ITEM	PONTUAÇÃO
4.1. Número, data, valor e objeto do empenho, liquidação e pagamento.	
4.2. Classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos.	
4.3. Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com o respectivo valor e empenho de referência.	
4.4. Cópia integral dos convênios, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com entidades	

privadas sem fins lucrativos, respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas.	
4.5. Relação dos servidores efetivos, comissionados, temporários, terceirizados e estagiários, com a indicação do cargo/função e remuneração individualizada e nominal.	
4.6. Nome e cargo do beneficiário de diárias, período de afastamento, valores das diárias pagas, motivo do afastamento e local de destino.	

EIXO 5 - Cumprimento da Lei Complementar nº131/2009 e existência de Portal da Transparência – Divulgação das Receitas.	
ITEM	PONTUAÇÃO
5.1. Natureza e origem da receita.	
5.2. Previsão dos valores da receita.	
5.3. Valores da arrecadação, inclusive recursos extraordinários, repasses e transferências dos estados e da União.	

EIXO 6 - Relatórios de transparência da gestão fiscal e instrumentos de planejamento.	
ITEM	PONTUAÇÃO
6.1. Prestação de contas (relatório de gestão) do ano anterior e o respectivo parecer prévio.	
6.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 3 meses.	
6.3. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 3 meses.	
6.4. Publicação do PPA, LDO e LOA no site da prefeitura.	

EIXO 7 - Informações sobre contratos, licitações, seus editais e resultados.	
ITEM	PONTUAÇÃO
7.1. Disponibilização na íntegra dos editais de licitação em versão digital para visualização ou impressão à distância por possíveis interessados.	

7.2. Divulgação na Internet das atas da comissão de licitação do município, incluindo os resultados.	
7.3. Existência de informações atualizadas sobre os editais (número, ano, modalidade, objeto e situação) e processos licitatórios (incluindo dispensa e inexigibilidade).	
7.4. Existência de informações atualizadas sobre os contratos firmados pelo município, incluindo número, ano, valor, objeto, favorecido, vigência, licitação de origem e conteúdo integral do documento.	

EIXO 8 – Dados abertos.	
ITEM	PONTUAÇÃO
8.1. Regulamentação da Política de Dados Abertos do município.	
8.2. Estabelecimento de Plano de Dados Abertos do município.	
8.3. Divulgação de Catálogo de Dados Abertos municipal.	
8.4. Gravação de relatórios em formato aberto das informações organizacionais e sobre acompanhamento de programas, das obras e administração do patrimônio público, das despesas, das receitas, de transparência da gestão fiscal e instrumentos de planejamento, dos contratos, licitações, seus editais e resultados.	

Mensuração da Pontuação

Cada um dos itens listados nos eixos será avaliado se está presente nos portais de transparência dos municípios paulista participantes do Programa Estadual de Incentivo à Transparência e respeitará a pontuação abaixo:

- Fará jus a 01 PONTO – o item que foi classificado como integralmente de acordo com a legislação vigente. Não cabendo qualquer reparação ou complementação.
- Fará jus a 1/2 PONTO – o item que foi classificado como parcialmente de acordo com a legislação vigente, cabendo complementação ou reformulação da informação disponibilizada.
- Fará jus a 0 PONTO – o item que foi classificado como ausente no portal da transparência de determinado município e, portanto, em desacordo com a legislação vigente e as Boas Práticas de Transparência na Gestão Pública.

Os eixos 01 e 02 que tratam respectivamente da Regulamentação municipal e implantação da Lei de Acesso à Informação – LAI, terão peso 03. Ou seja, o resultado da pontuação de

cada item será multiplicado por 03. Já os eixos 03 a 08 terão peso 02. Ou seja, o resultado da pontuação de cada item será multiplicado por 02. Dessa forma atingimos a pontuação máxima de 100 pontos.

Classificação

A classificação da Governança e Transparência será realizada de acordo com a escala abaixo:

EM CONSTRUÇÃO: 0-19 PTS

EM DESENVOLVIMENTO: 20-39 PTS

EM CONSOLIDAÇÃO: 40-59 PTS

CONSOLIDADA: 60-79 PTS

AVANÇADA: 80-100 PTS

Além de incentivar e promover a transparência pública municipal, o Programa Estadual de Incentivo à Transparência será utilizado pela Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional na outorga de certificação e premiação às melhores práticas municipais.

O certificado “Município Transparente” será concedido aos municípios que atingirem nota superior a 90 (noventa) pontos em no mínimo 2 (dois) trimestres consecutivos. Este Certificado reconhecerá a boa prática de transparência municipal e garantirá às prefeituras premiadas preferência na captação de recursos junto aos Fundos Estaduais.

Já os municípios que atingirem nota inferior a 30 (trinta) pontos em no mínimo 2 (dois) trimestres consecutivos serão orientados pela Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional para aprimorar a disponibilização de informações e ampliação da transparência (ativa e passiva) em seus portais.

Metas, Ações, Custos e Cronograma

METAS	AÇÕES	CUSTOS	CRONOGRAMA	
			Início	Término
Implementação do Programa	Regulamentar no âmbito do Governo do Estado de São Paulo a criação do Programa Estadual de Incentivo à Transparência - <i>Edição de resolução estadual assinada pelo Governador e Secretário Estadual, publicada no Diário Oficial do Estado.</i>		Novembro/2020	Novembro/2020
	Contratar plataforma online para o Programa – <i>Contratação de empresa para implantação e customização do sistema</i>	R\$ 100.000,00/único	Novembro/2020	Dezembro/2020

	Criar site oficial do Programa www.transparenciasmunicipais.sp.gov.br vinculando-o na página da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional – <i>Desenvolvimento e customização de página oficial.</i>	R\$ 100.000,00/ único	Novembro/2020	Dezembro/2020
	Manutenção da plataforma e do site oficial do Programa	R\$ 50.000,00/ anual	Janeiro/ 2021	Dezembro/2023
	Capacitar e treinar equipe da Subsecretaria de Relacionamento com Municípios para implantação do Programa – <i>Capacitação e Treinamento da Equipe que será responsável pelo Programa e pela multiplicação aos representantes dos municípios.</i>	R\$ 100.000,00/ único	Novembro/2020	Dezembro/2020
Incentivo à Governança e Transparência dos Municípios do Estado de São Paulo	Promover campanhas de adesão voluntária e participação das prefeituras paulistas no Programa – <i>Campanhas Publicitárias e</i>	R\$ 500.000,00/ anual	Dezembro/2020	Dezembro/2023

	<i>Institucionais pela Agência de Publicidade Contratada do Governo.</i>			
	Promover campanhas de sensibilização e engajamento da sociedade civil e setor privado para acompanhamento do Programa - <i>Campanhas Publicitárias e Institucionais pela Agência de Publicidade Contratada do Governo.</i>	R\$ 500.000,00/ anual	Dezembro/2020	Dezembro/2023
	Capacitar os representantes municipais para a utilização da plataforma online do programa – <i>Tutorial de treinamento gravado pela Equipe responsável pela Plataforma do Programa, disponibilizado online na página da Secretaria.</i>	R\$ 30.000,00/ único	Janeiro/2021	Outubro/2023
	Avaliar a eficiência e eficácia da transparência pública dos municípios participantes – <i>Análise e conferência das informações prestadas pelas Prefeituras.</i>		Julho/2021	Dezembro/2023

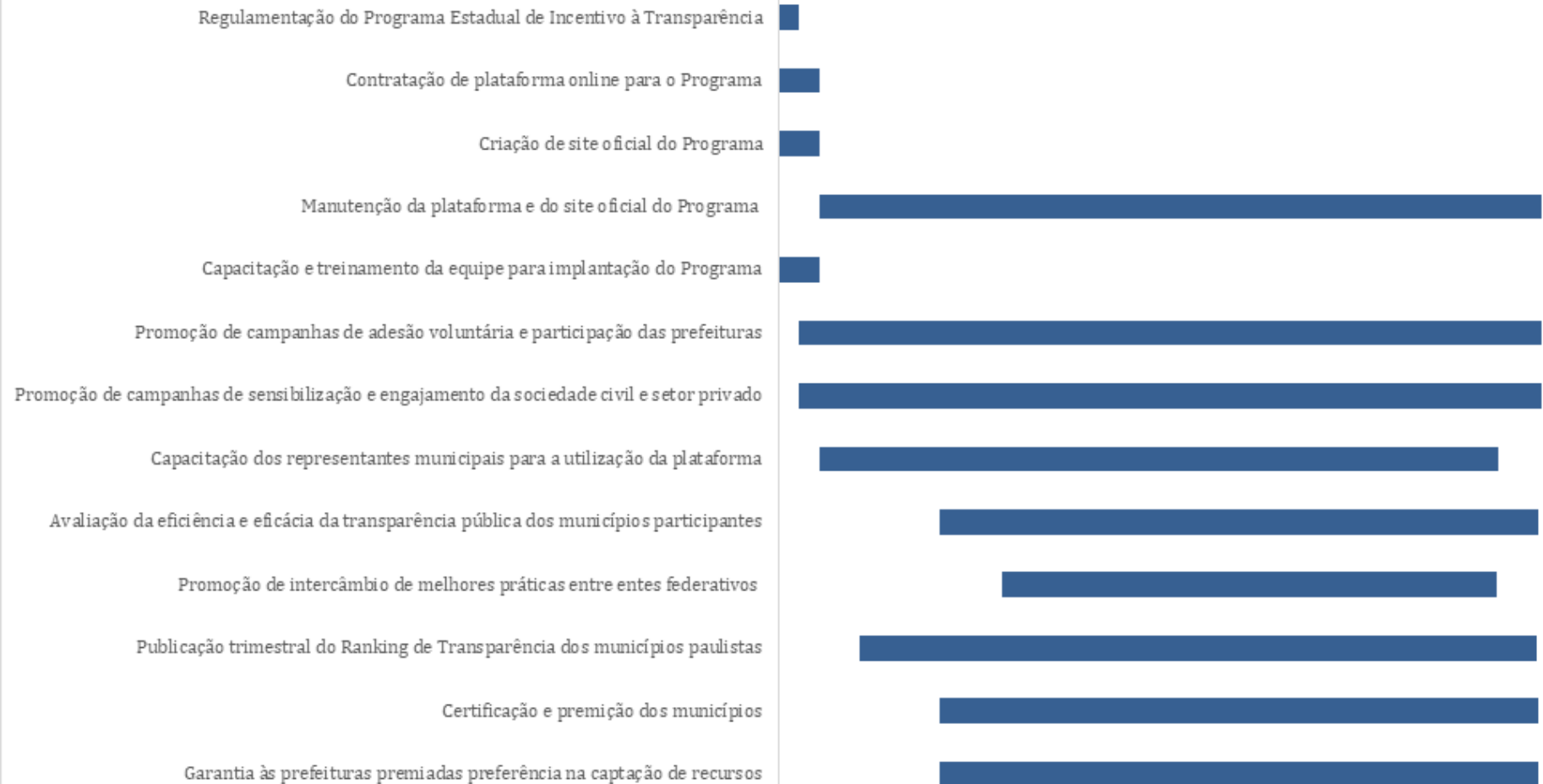
	Promover intercâmbio de melhores práticas entre os entes federativos	R\$ 30.000,00/ anual	Outubro/2021	Outubro/ 2023
Reconhecimento e valorização das boas práticas de transparência municipal	Publicar trimestralmente o Ranking de Transparência dos municípios paulistas, através do Índice de Transparência – <i>Divulgação do Ranking de Transparência na página do Programa.</i>		Março/2021	Dezembro/2023
	Certificar e premiar os municípios que atingirem nota superior a 90 (noventa) pontos em no mínimo 3 (três) bimestres consecutivos – <i>Emissão de Certificado Digital aos Municípios.</i>		Julho/2021	Dezembro/2023
	Garantir às prefeituras premiadas preferência na captação de recursos junto aos Fundos Estaduais – <i>Encaminhamento da relação das Prefeituras certificadas e premiadas para a subsecretaria de convênios</i>		Julho/2021	Dezembro/2023

	<i>da SDR e demais Secretarias Estaduais.</i>			
--	---	--	--	--

Observação: Cronograma em consonância com o Plano Plurianual Estadual 2020-2023.

PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO À TRANSPARÊNCIA

nov/20 fev/21 mai/21 set/21 dez/21 abr/22 jul/22 nov/22 fev/23 jun/23 set/23 dez/23



Rede de Parceiros	Atividades Chave	Proposta de Valor	Relacionamento com Clientes	Segmentos de Clientes
<ul style="list-style-type: none">- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;- Ministério Público do Estado de São Paulo;- Tribunal de Contas da União;- Prefeituras Paulistas;- Setor Privado;- Entidades não governamentais.	<ul style="list-style-type: none">- Regulamentação do Programa no âmbito do Governo do Estado;- Divulgação do Programa aos Municípios do Estado;- Avaliação da eficácia e eficiência da Transparência nos Municípios;- Publicação do Ranking de Transparência;- Certificação e Premiação dos Municípios.	<ul style="list-style-type: none">- Estimular a transparência pública nos municípios paulistas;- Avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e de outros normativos pelos municípios;- Promover e valorizar as boas práticas de governança e transparência das prefeituras no Estado de São Paulo.	<ul style="list-style-type: none">- Incentivo à adesão e participação dos municípios no Programa;- Treinamento dos representantes municipais;- Sensibilização e engajamento da sociedade civil e setor privado;	<ul style="list-style-type: none">- Municípios Paulistas;- Governos Municipais;- Sociedade Civil.
	Recursos Chave		Canais de Distribuição	
	<ul style="list-style-type: none">- Plataforma online para o Programa;- Site oficial do Programa;- Equipe da Secretaria Estadual (SDR).		<ul style="list-style-type: none">- Divulgação nos meios de comunicação, especialmente internet;- E-mails para os Gabinetes das Prefeituras.	
Estrutura de Custos			Fonte de Receitas	
<ul style="list-style-type: none">- Manutenção da plataforma e do site oficial do Programa;- Capacitações ou reciclagens da equipe do Programa;- Campanhas publicitárias do Programa.			<ul style="list-style-type: none">- Orçamento da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional.	