

# Mecanismo de Avaliação Independente (IRM) Análise Preliminar 2017: São Paulo

Laura Trajber Waisbich, Pesquisadora independente

A Parceria para Governo Aberto (OGP, da sigla em inglês para *Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional de caráter voluntário que busca fomentar compromissos dos governos participantes para com a cidadania no sentido de ampliar a transparência, empoderar cidadãos, combater a corrupção e fazer uso de novas tecnologias para fortalecer a governança. Em 2016, a OGP abriu a possibilidade de entidades subnacionais fazerem parte – de maneira autônoma – de um programa piloto. O Programa Piloto Subnacional da OGP é composto por 15 entidades subnacionais, que submeteram seus planos de ação e assinaram a Declaração Subnacional na Cúpula Global da OGP de 2016. A implementação deste plano se dará entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017.

O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM, da sigla em inglês para *Independent Reporting Mechanism*) elabora avaliações anuais das atividades dos governos participantes na OGP. Considerando tratar-se de um relatório piloto, o IRM optou por divulgar uma versão preliminar da revisão do processo de elaboração do plano de ação e da ficha técnica dos compromissos (especificidade, relevância e impacto potencial). O relatório final será publicado no primeiro trimestre de 2018.

Este documento preliminar será revisto pela equipe do IRM e pelo Painel Independente de Especialistas (IEP, da sigla em inglês). Em seguida, estará sujeito a dois períodos de comentários. No primeiro, cada governo participante do piloto subnacional da OGP é convidado a revisar o documento, em sua versão *preliminar (draft)* durante 14 dias corridos, antes que o mesmo seja aberto publicamente para comentários. Já no segundo período, haverá um espaço no site da OGP para comentários públicos, podendo incluso contar com respostas formais por parte dos governos.

## Sumário

<b>Processo de elaboração e monitoramento do plano de ação</b> .....	<b>2</b>
Requisitos básicos da OGP.....	2
Abertura à participação.....	4
Nível de participação social.....	6
<b>Análise preliminar dos compromissos</b> .....	<b>10</b>
1. Participação: <i>Aumentar o poder de intervenção dos Conselhos Participativos Municipais</i> .....	10
2. Formação: Ampliar e institucionalizar o Programa Agentes de Governo Aberto.....	14
3. Comunicação: Aumentar a comunicação da prefeitura para divulgar as ações de governo aberto.....	17
4. Institucionalização: Criar uma rede de servidores atuando com iniciativas de governo aberto.....	19
5. Inovação: Fortalecer a atuação em rede dos laboratórios e espaços de inovação da Prefeitura de São Paulo.....	21
<b>Nota metodológica</b> .....	<b>24</b>

# Processo de elaboração e monitoramento do plano de ação

Governos participando da OGP realizam consultas públicas durante o processo de elaboração de seus planos de ação na OGP e durante a implementação dos mesmos. Essa seção resume a performance de São Paulo, Brasil, durante a construção de seu primeiro plano de ação.

## Requisitos básicos da OGP

Governos subnacionais receberam as seguintes diretrizes sobre participação social durante a elaboração e implementação do plano de ação:

Maio – novembro de 2016: Construção dos compromissos: Participantes estabelecem formas de trabalhar em parceria com organizações da sociedade civil e outros atores sociais não-governamentais e usam estes mecanismos para identificar áreas prioritárias para os compromissos. Compromissos específicos devem, por conseguinte, ser construídos em parceria com a sociedade civil, garantindo-lhe a possibilidade de apoiar os governos na formulação dos textos dos compromissos e de seus marcos. Entre outubro e novembro, no decorrer da elaboração dos compromissos, uma versão preliminar dos mesmos deve ser compartilhada com a Unidade de Apoio da OGP, para comentários e sugestões. Os compromissos devem estar finalizados e acordados até o fim do mês de novembro, para serem publicados e anunciados durante a Conferência Anual de Alto-Nível da OGP (*OGP Summit*) em dezembro.

Ao longo do processo de elaboração do plano de ação, a Prefeitura de São Paulo cumpriu com quase todos os requisitos básicos da OGP. Apesar de um calendário apertado e das particularidades do contexto eleitoral municipal no ano de 2016, foi criado um mecanismo participativo para o desenvolvimento do plano de ação, em parceria com organizações da sociedade civil (OSC).

No intuito de tornar a participação o elemento central do processo de construção do plano de ação e de sua futura implementação, a Prefeitura de São Paulo iniciou o processo convocando duas reuniões abertas para introduzir a OGP a um rol mais amplo de atores sociais no município e assim envolvê-los desde o início no próprio processo de construção de uma governança compartilhada do piloto subnacional e na definição de um plano de trabalho para o processo de elaboração do plano<sup>1</sup>.

A *Iniciativa São Paulo Aberta*, projeto piloto lançado em janeiro de 2014 pela Prefeitura Municipal de São Paulo para descentralizar e fomentar a agenda de governo aberto na cidade<sup>2</sup>, conjuntamente com a Coordenadoria da Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Município (CGM)<sup>3</sup>, desenvolveram uma proposta de processo de co-criação do plano de ação<sup>4</sup>. Para tanto, a primeira etapa foi a eleição OSC para comporem um *Fórum de Gestão Compartilhada* (daqui em diante, *Fórum*) em parceria com a prefeitura para a gestão conjunta da elaboração e implementação do plano de ação municipal. As equipes da *São Paulo Aberta* e da COPI conceberam o processo de eleição de entidades da sociedade civil a partir dos insumos que receberam durante as duas reuniões abertas introdutórias<sup>5</sup>. Tal processo, incluso a institucionalização do Fórum e os critérios para sua composição foram em seguida formalizados por meio de resolução administrativa<sup>6</sup> do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo (CIGA-SP)<sup>7</sup>. 21 entidades se registraram para votar e/ou serem votadas nas eleições ao Fórum. Em 12 de setembro de 2016, o dia da eleição, oito entidades da sociedade civil se candidataram. As dez entidades presentes na reunião de eleição

decidiram por conduzir todas as oito candidatas ao mecanismo<sup>8</sup>. Por meio do *Fórum*, as entidades eleitas e os representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI levaram adiante um processo participativo de construção do plano de ação municipal, dividido em três grandes etapas:

- (i) *Etapa de Diagnóstico*<sup>9</sup>: Aplicação, pela Prefeitura, de questionários junto a cidadãos (presencialmente e virtualmente) e a organizações da sociedade civil para mapear lacunas de governo aberto na cidade e identificar potenciais áreas para futuros compromissos,
- (ii) *Etapa de elaboração dos compromissos*: Realização, pelo *Fórum*, de três consultas presenciais (oficinas territoriais)<sup>10</sup> e uma consulta virtual abertas à sociedade civil para elaborar os compromissos do futuro plano de ação, e
- (iii) *Etapa de votação virtual*: Realização, pelo *Fórum*, de votação virtual online entre 26 de outubro e 26 de novembro de 2016 para eleger cinco compromissos a partir das propostas de compromissos desenvolvidas pela sociedade civil durante a fase anterior<sup>11</sup>.

A etapa de votação virtual permitiu ao *Fórum* ordenar as propostas de compromissos mais votadas em cada um dos grandes eixos temáticos pré-determinados (*Participação, Formação, Comunicação, Institucionalização, Inovação tecnológica/Dados Abertos*), com base nas preferências do público votante. Finalmente, o *Fórum* optou por ter a última palavra na decisão dos cinco compromissos finalistas, acatando não as cinco propostas mais votadas em absoluto, e sim a proposta mais votada para cada um dos eixos temáticos delimitados previamente (perfazendo cinco no total), garantindo assim a diversidade temática do plano de ação<sup>12</sup>.

De acordo com Joara Marchezini, representante da RETPS – Rede pela Transparência e Participação Social, entidade da sociedade civil que compõe o *Fórum*, dado o pouco tempo disponível para a finalização do processo, o *Fórum* acabou por definir ele mesmo os marcos dos compromissos sem a realização de novas consultas públicas<sup>13</sup>. O plano de ação municipal de São Paulo foi submetido à OGP no final de novembro, sem a revisão prévia por parte da Unidade de Apoio da OGP. De acordo com Gustavo Vidigal, o ponto focal para a OGP na Prefeitura durante a elaboração do plano, diante do prazo exíguo, a municipalidade optou por priorizar o engajamento com a sociedade civil e a realização de distintas etapas de consultas e, assim, acabou por perder o prazo de revisão por parte da Unidade de Apoio da OGP. No entanto, houveram trocas informais entre representantes da Prefeitura e a Unidade de Apoio acerca dos compromissos no decorrer da construção do plano de ação e previamente à submissão formal à OGP<sup>14</sup>. Em junho de 2017, a Prefeitura Municipal de São Paulo submeteu uma versão revista do plano de ação, contendo alterações no quinto compromisso<sup>15</sup>.

Tabela 3.1: Requisitos básicos

<p>1. <b>Mecanismo de participação:</b> Foi possível encontrar uma maneira de trabalhar em parceria com OSC e outros atores?</p> <p>Diretriz: Participantes estabelecem formas de trabalhar em parceria com organizações da sociedade civil e outros atores sociais não-governamentais e usam estes mecanismos para identificar áreas prioritárias para os compromissos.</p>	Sim
<p>2. <b>Priorização:</b> A sociedade civil pode ajudar na identificação de áreas prioritárias para os compromissos?</p> <p>Diretriz: Compromissos específicos devem, por conseguinte, ser construídos em parceria com a sociedade civil, garantindo-lhe a possibilidade de apoiar os governos na formulação dos textos dos compromissos e de seus marcos.</p>	Sim
<p>3. <b>Construção de compromissos:</b> A sociedade civil participou na construção/elaboração dos compromissos e marcos?</p>	Sim

Diretriz: Compromissos específicos devem, por conseguinte, ser construídos em parceria com a sociedade civil, garantindo-lhe a possibilidade de apoiar os governos na formulação dos textos dos compromissos e de seus marcos.	
4. <b>Revisão:</b> Os compromissos foram submetidos à revisão da Unidade de Apoio da OGP previamente a sua finalização?  Diretriz: Entre outubro e novembro, no decorrer da elaboração dos compromissos, uma versão preliminar dos mesmos deve ser compartilhada com a Unidade de Apoio da OGP, para comentários e sugestões.	Não
5. <b>Submissão:</b> Os compromissos foram submetidos no prazo?  Diretriz: Os compromissos devem estar finalizados e acordados até o fim do mês de novembro, para serem publicados e anunciados durante a Conferência Anual de Alto-Nível da OGP (OGP Summit) em dezembro.	Sim

## Abertura à participação

### Quem foi convidado?

Consultas foram abertas à participação de um rol diverso de atores sociais municipais, incluindo OSC, movimentos sociais, comunidade acadêmica, servidores públicos e cidadão (municípes), em geral. Segundo Gustavo Vidigal, então coordenador da *São Paulo Aberta* e Laila Belix, então coordenadora da COPI durante o processo de construção do plano de ação, no momento em que a Prefeitura decidiu candidatar-se ao programa piloto subnacional da OGP, a prefeitura agiu proativamente no sentido de convidar representantes da sociedade civil organizada, incluso movimentos sociais de base, para torna-los ativos no processo desde o início<sup>16</sup>. Os atores convidados para a primeiras reuniões introdutórias, a maior delas chamada de “Diálogo sobre o Plano de Ação da OGP”<sup>17</sup>, foram sobretudo OSC atuantes em questões de transparência, acadêmicos e movimentos sociais locais ativos em questões de raça, saúde e moradia<sup>18</sup>. Entidades da sociedade civil que participam do *Fórum* avaliam que a quantidade de participantes deste primeiro encontro foi significativa<sup>19</sup>.

Desde o início, a Prefeitura buscou ativamente expandir a participação para além dos atores já mobilizados na agenda (a saber, as organizações sabidamente ativas nas temáticas de transparência e governo aberto)<sup>20</sup>. Para esse fim, as equipes da *São Paulo Aberta* e da COPI realizaram encontros adicionais como movimentos sociais locais para encorajá-los a participar da iniciativa e integrar o *Fórum*<sup>21</sup>. Engajar um espectro maior de atores sociais na cidade esteve também na base da decisão de realizar as três oficinas territoriais de construção dos compromissos de maneira descentralizada (uma no Centro, uma na Zona Leste e uma na Zona Oeste)<sup>22</sup>. Conselheiros municipais (cidadãos e representantes de OSC eleitos para as estruturas formais de participação no município, sejam elas regionais ou temáticas) e cidadãos que participaram da primeira edição do Programa de Agentes de Governo Aberto (2015-2016) também foram convidados a participar das consultas. Por meio da etapa de votação virtual, mencionada brevemente acima e explicada mais em detalhes na seção “Quem na sociedade civil participou?” a seguir, a Prefeitura também buscou mobilizar cidadãos individualmente, sem a mediação de grupos organizados<sup>23</sup>.

### Como foi feita a divulgação?

Tanto representantes da Prefeitura quanto da sociedade civil concordam que o tempo foi insuficiente para um processo amplo de sensibilização e divulgação do piloto da OGP devido ao contexto eleitoral municipal, no ano de 2016. A legislação eleitoral também impôs limites aos

agentes públicos no uso de veículos de comunicação oficial no período que antecedeu as eleições municipais e que coincidiu com o período de convocatória das consultas para a elaboração do plano de ação<sup>24</sup>. Entrevistados também acreditam que esse contexto particular trouxe desafios ao processo, como um todo. No intuito de driblar estes obstáculos, convites foram feitos usando as redes de contatos dos dois departamentos da Prefeitura liderando o processo (*São Paulo Aberta* e COPI) e por meio das redes das próprias entidades da sociedade civil que compõem o *Fórum*<sup>25</sup>, acarretando na priorização dos grupos já mobilizados e daqueles que já envolvidos em atividades e diálogos com a Prefeitura, seja em temas de governo aberto, seja em outras temáticas setoriais.

Aqueles que participaram das primeiras reuniões introdutórias não tiveram informações detalhadas do calendário das etapas subsequentes, dado que a metodologia final (e as regras específicas de cada etapa do processo de consulta) não estavam dadas desde o início, ou seja desde agosto de 2016, e foram sendo co-construídas pelo *Fórum* ao longo do processo. Ao acordar os passos da consulta, o *Fórum* divulgou publicamente um convite geral que incluía um fluxograma de todas as etapas do processo, ainda que sem datas específicas designadas para cada uma<sup>26</sup>. Todas as atividades virtuais e presenciais da fase de elaboração dos compromissos foram igualmente divulgadas nas redes de contatos da Prefeitura e das organizações do *Fórum* e foram abertas à participação do público, sem restrições. Aqueles que participaram das oficinas territoriais também foram comunicados dos passos subsequentes, a saber a etapa de votação virtual<sup>27</sup>.

### **Quem na sociedade civil participou?**

Distintos setores sociais participaram do processo de elaboração do plano de ação de São Paulo, incluindo OSC, movimentos sociais, acadêmicos, conselheiros de instituições participativas locais e cidadãos, para além de servidores públicos. A maioria dos participantes das consultas na etapa de elaboração dos compromissos eram representantes de entidades da sociedade civil organizada e de movimentos sociais e coletivos locais, incluindo, por exemplo:

- OSC atuando em questões relacionadas à transparência e à prestação de contas (accountability) governamentais, como a *Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS)*<sup>28</sup>, *Transparência Brasil*, *Movimento Nossa São Paulo* e o *Instituto Ethos*;
- OSC atuantes em temas de cultura e meio-ambiente, como a *SOS Mata Atlântica*;
- Movimentos sociais locais e organizações comunitárias de base (por exemplo, associações de bairro, e movimentos de saúde) tais como a *Associação Cultural Morro do Querosene* e o *Movimento Popular de Saúde*.
- Conselheiros locais; cidadãos eleitos para participar de instituições participativas locais, regionais ou temáticas.

As organizações eleitas para o *Fórum* tiveram participação ativa e poderes de decisão compartilhada durante todas as etapas do processo de construção do plano. O *Fórum* se reuniu formalmente seis vezes durante os meses de elaboração do plano<sup>29</sup>. No entanto, representantes das entidades que compõem o órgão mencionaram ter estado em constante contato com servidores da Prefeitura no período, tendo participado de uma série de decisões operacionais, para além das reuniões formais<sup>30</sup>.

Listas de presença da *São Paulo Aberta*<sup>31</sup> contabilizam um total de:

- 26 representantes da sociedade civil presentes na primeira reunião introdutória “Diálogo sobre Plano de Ação da OGP”<sup>32</sup>;
- 41 representantes da sociedade civil presentes nas três oficinas territoriais descentralizadas organizadas para elaborar propostas de compromissos (majoritariamente OSC e movimentos sociais, mas também alguns conselheiros eleitos para instituições participativas locais e alguns cidadãos autônomos);

- 34 representantes da sociedade civil participando da consulta virtual durante a fase de elaboração dos compromissos; e
- 712 representantes da sociedade civil participando da votação virtual para selecionar os compromissos finalistas que comporiam o plano de ação<sup>33</sup>.

Se tomados juntos os distintos momentos e espaços de consulta, a lista final de participantes é significativamente diversa, incluso incorporando OSC atuando em outras questões urbanas para além da transparência, conselheiros locais, cidadãos autônomos e acadêmicos. Representantes do *Fórum* acreditam que a consulta foi exitosa, dado o tempo e os recursos disponíveis, bem como os desafios impostos pelo contexto eleitoral. Tanto os representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI como as entidades da sociedade civil do *Fórum* salientam que o processo poderia ter contado com uma participação mais ampla numericamente, por exemplo nas oficinas territoriais<sup>34</sup>, e mais diversa, por exemplo mobilizando um maior número de associações de bairro, movimentos culturais e movimentos de juventude. Tal diversidade tornaria o processo mais representativo, considerando a pluralidade de atores sociais em uma cidade como São Paulo. Segundo servidores envolvidos no processo de construção do plano, ainda que as plataformas virtuais tenham sido fundamentais para promover o diálogo social a despeito das restrições impostas às comunicações oficiais da Prefeitura durante o período eleitoral<sup>35</sup>, ter limitado a votação às plataformas virtuais acarretou em uma exclusão de potenciais participantes em uma cidade na qual a *e-participação* não é a regra<sup>36</sup>. Não obstante, a avaliação geral foi de terem logrado realizar um processo altamente participativo<sup>37</sup>.

## Nível de participação social

O IRM adaptou, para fins da OGP, a Escala de Participação (*Spectrum of Participation*) da International Association for Public Participation (IAP2)<sup>38</sup>. A tabela abaixo mostra níveis de influência da sociedade no plano de ação. De baixo para cima, a tabela mostra níveis cumulativos de participação. De acordo com o espírito da OGP, a maioria dos países devem almejar alcançar “colaborar”.

A pesquisadora do IRM acredita que o processo de elaboração do primeiro plano de ação São Paulo na OGP foi colaborativo. Ao longo dos três principais momentos de consulta foi estabelecido um diálogo interativo entre servidores municipais e representantes da sociedade civil organizada, eleitos para compor o *Fórum de Gestão Compartilhada*. O *Fórum* teve poderes decisórios na maioria das etapas, incluindo:

- (i) no diagnóstico: contribuindo para aprimorar a metodologia proposta de identificação de lacunas de governo aberto na cidade,
- (ii) na identificação de áreas prioritárias para os compromissos: desenhando a metodologia das oficinas para identificar áreas temáticas salientes para os compromissos,
- (iii) consultas presenciais (oficinas territoriais): escolhendo o local das consultas, atuando como moderadores das oficinas e consolidando as contribuições recebidas,
- (iv) formulação final dos compromissos: criando critérios para a escolha final dos cinco compromissos para compor o plano de ação, afim de torná-lo amplo e diverso (abarcando uma gama variada de temáticas de governo aberto).

Por meio de entrevistas, a pesquisadora do IRM confirmou que os membros do *Fórum* (tanto da sociedade civil quanto da Prefeitura) acreditam que o processo de construção do plano foi amplamente participativo, um verdadeiro processo de co-criação. No entanto, pontuam que em um contexto nacional e municipal distintos e dispendo de mais tempo, a participação poderia ter sido maior, sobretudo de cidadãos autônomos e de um rol mais amplo de OSC, para além daquelas que estavam na estrutura do *Fórum*.

Adicionalmente, aportes vindos de representantes de entidades membros do *Fórum*, bem como de outros representantes da sociedade civil local que participaram de alguma das consultas, seja nas etapas presenciais ou virtuais, revelam áreas aonde há potencial para aprimoramento no que tange à participação. A primeira delas é o retorno formal aos participantes em relação às contribuições feitas durante as oficinas presenciais descentralizadas, mencionado por uma representante da sociedade civil que esteve presente em uma das oficinas. Apesar do pouco retorno recebido, a participante afirmou ter sido informada e convidada para a etapa seguinte, de votação virtual<sup>39</sup>. Foi mencionado ainda que os moderadores restringiram por vezes as contribuições do público nas propostas dos compromissos, alegando que não seriam factíveis ou estavam fora do escopo. Membros do *Fórum* consultados para esse relatório, tanto da Prefeitura quanto da sociedade civil, reconhecem que a metodologia acordada por eles teve um efeito formatador sobre o resultado do processo, levando à criação de compromissos transversais, factíveis e estruturantes. Reconhecem ter optado por não realizar uma consulta totalmente aberta às contribuições dos cidadãos, o que teria levado - possivelmente - a criação de outros tipos de compromissos, por exemplo aqueles com maior especificidade setorial<sup>40</sup>. Por outro lado, as diretrizes para os moderadores foram bastante claras no sentido de criar ambientes de confiança para que os cidadãos se expressassem livremente<sup>41</sup> e, no momento de revisão dos votos virtuais e decisão final acerca dos cinco compromissos finais para compor o plano, o *Fórum* não alterou a formulação original que veio da sociedade<sup>42</sup>. Globalmente, estes relatos em sentidos por vezes opostos revelam, acima de tudo, uma real intenção por parte daqueles que lideraram o processo em São Paulo de construir o plano de ação de maneira inclusiva e com um alto grau de participação social. Como reconhecido pelos próprios atores envolvidos da prefeitura e da sociedade civil, há todavia espaço para aprimorar ainda mais a implementação das consultas nos próximos anos, beneficiando-se dos aprendizados deste piloto.

Tabela 3.2 Nível de participação social

Nível do aporte público		Durante a elaboração do plano de ação
Empoderar	O governo delegou o poder-decisório a grupos da sociedade civil	
Colaborar	Houve diálogo interativo E a sociedade ajudou a construir a agenda	✓
Envolver	O governo prestou contas sobre como os insumos públicos foram considerados	
Consultar	A sociedade pode participar fornecendo insumos	
Informar	O governo forneceu informações à sociedade acerca do plano de ação	
Sem consulta	Sem consulta	

<sup>1</sup> Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017), grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017), entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-ponto focal para a OGP (08/05/2017) e entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2)

<sup>2</sup> Para mais sobre a Iniciativa, ver São Paulo Aberta. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*, São Paulo: Dezembro, 2016, disponível em [https://issuu.com/anadferraz/docs/livro\\_sp\\_aberta](https://issuu.com/anadferraz/docs/livro_sp_aberta).

- <sup>3</sup> A Coordenadoria da Promoção da Integridade (COPI) é um departamento da Controladoria Geral do Município (CGM) que busca promover a integridade dos serviços públicos municipais. É o principal departamento responsável pela implementação da Lei Municipal de Acesso à Informação, em suas dimensões de transparência passiva e ativa. A COPI possui também uma divisão de controle social, que promove a participação em questões de transparência e integridade.
- <sup>4</sup> Ver uma primeira proposta de etapas para a consulta em ‘São Paulo Aberta’s ‘Diagnosis Results Presentation’ no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>. Para a versão final das etapas da consulta, ver ‘Figure I - Action Plan Development Roadmap’, também disponível no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>5</sup> Ver lista de presença da reunião aberta “Diálogo sobre Plano de Ação da OGP” (04/08/2016) no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>6</sup> Ver Resolução do CIGA Número 1, de 25 de agosto de 2016, no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>7</sup> O CIGA-SP é responsável por fortalecer, articular e divulgar a agenda, ações e políticas de governo aberto na cidade. Ver Decreto Executivo N° 54.156, de 1 de agosto de 2013, disponível em [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000)
- <sup>8</sup> Apesar de previstas inicialmente apenas seis vagas para a sociedade civil no Fórum, durante a reunião de eleição, o número de vagas foi alterado – de maneira acordada pelos presentes - para oito. As seguintes organizações foram eleitas em setembro de 2016 para compor o Fórum: Associação de Projetos Integrados e Desenvolvimento Sustentável – PIDS, Laboratório Brasileiro de Cultura Digital (LabHacker), Liga Solidária, Movimento Popular de Saúde, Open Knowledge Brasil, Rede pela Transparência e Participação Social – RETPS, Transparência Brasil e WRI Brasil Cidades Sustentáveis.
- <sup>9</sup> A fase de diagnóstico foi composta de: a) questionários presenciais com cidadãos (municípios) participando de oficinas do Programa de Agentes de Governo Aberto (durante o ano de 2016), b) questionários virtuais abertos a cidadãos (municípios), c) questionários enviados à OSC. No total, a Prefeitura obteve 429 respostas de cidadãos e 35 respostas de OSC. Os resultados foram analisados e sistematizados pelo Fórum, como subsídios para a etapa de elaboração dos compromissos. Ver São Paulo Aberta ‘Diagnosis Results Presentation’ no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’ disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>10</sup> Ver convite oficial às oficinas territoriais em ‘Figure 2 - Action Plan Development Consultations invite’ no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>11</sup> Ver divulgação oficial da Prefeitura do processo de elaboração do plano com todas as etapas previstas em ‘Figure I - Action Plan Development Roadmap’ no ‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- <sup>12</sup> Entrevista com Joara Marchezini, da Artigo 19 e RETPS (20/04/2017), grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017), grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017), entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-ponto focal para a OGP (08/05/2017) e entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017)
- <sup>13</sup> Entrevista com Joara Marchezini, da Artigo 19 e RETPS (20/04/2017)
- <sup>14</sup> Informação fornecida à pesquisadora do IRM por Brittany Lane, gestora do Programa Piloto Subnacional, Unidade de Apoio da OGP, e por Gustavo Vidigal, coordenador da Iniciativa São Paulo Aberta até dezembro de 2016, por e-mail em junho de 2017.
- <sup>15</sup> Uma explicação mais detalhada será fornecida na seção de análise dos compromissos.
- <sup>16</sup> Entrevista com Gustavo Vidigal (08/05/2017) e Laila Belix (02/06/2017), ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-coordenadora da COPI/CGM, respectivamente.
- <sup>17</sup> Prefeitura de São Paulo, Lista de Presença “Diálogo sobre o Plano de Ação da OGP” (04/08/16)
- <sup>18</sup> É importante notar que a agenda do governo aberto está presente na cidade desde 2013, com uma significativa formalização a partir de 2014, e que – mesmo antes do plano de ação de São Paulo na OGP, já contava com significativos intercâmbios e parcerias entre atores governamentais e não-governamentais. A gestão municipal de Fernando Haddad (do Partido dos Trabalhadores - PT) também aproveitou de sua boa interlocução com uma rede de movimento sociais locais para trazê-los à mesa e incluí-los na agenda da OGP, desde o início.
- <sup>19</sup> Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)
- <sup>20</sup> Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017), entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-ponto focal para a OGP (08/05/2017) e entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017)
- <sup>21</sup> A pesquisadora do IRM não teve acesso a lista de presença das reuniões adicionais com movimentos sociais – realizadas após a reunião aberta introdutória, de acordo com servidores responsáveis pela elaboração do plano de ação durante a gestão anterior, Gustavo Vidigal e Laila Belix. Não obstante, como fica evidente nas listas de presença das consultas subsequentes – às quais a pesquisadora teve acesso - e na própria composição do Fórum, representantes destes grupos foram envolvidos nas fases subsequentes de consulta e construção do plano.
- <sup>22</sup> Ver o Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences’) para acessar o convite das consultas, disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>. A ideia inicial da Prefeitura era de realizar oficinas territoriais em todas as cinco regiões geográficas da cidade (ver ‘Diagnosis Results Presentation’, também no Repositório Virtual do IRM. No entanto, por razões de factibilidade, as oficinas acabaram sendo realizadas apenas em três regiões. Os membros do Fórum expressaram



---

sua frustração em não terem logrado – por questões de tempo – organizar as consultas presenciais e oficinas nas demais regiões da cidade.

<sup>23</sup> Entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta (08/05/2017)

<sup>24</sup> Entrevista com Gustavo Vidigal (08/05/2017) e Laila Belix (02/06/2017), ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-coordenadora da COPI/CGM, respectivamente. Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação (15/05/2017)

<sup>25</sup> Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017)

<sup>26</sup> Ver 'Figure 1 - Action Plan Development Roadmap' no 'Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences', disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

<sup>27</sup> Entrevista com Paula Oda, Instituto Ethos, 19/07/2017

<sup>28</sup> A RETPS é uma rede composta de 30 organizações atuantes em temas de participação social, transparência e accountability no Brasil. As leis de acesso à informação (nacional e subnacionais), transparência orçamentária e a OGP figuram entre as principais prioridades temáticas da rede.

<sup>29</sup> Fonte: Repositório eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo. Ver também World Resources Institute, "São Paulo escolhe seus compromissos para o Plano de Ação de Governo Aberto", 01/11/16. Disponível em:

<http://wricidades.org/noticia/s%C3%A3o-paulo-escolhe-seus-compromissos-para-o-plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-de-governo-aberto>. Acesso em: 21/06/2017.

<sup>30</sup> Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)

<sup>31</sup> Fonte: Repositório eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo. Os números das consultas presenciais (oficinas territoriais) apresentados aqui diferem ligeiramente daqueles que constam nas listas de presença da Prefeitura, pois a pesquisadora do IRM excluiu da conta final aqueles indivíduos que participaram de mais de uma oficina. Servidores da Prefeitura também foram excluídos desta conta. No entanto, estas mesmas listas revelam que 11 servidores municipais da Prefeitura participaram das oficinas territoriais e 12 estiveram presentes na primeira reunião introdutória, de agosto de 2016.

<sup>32</sup> A pesquisadora do IRM não teve acesso a lista de presença das reuniões adicionais com movimentos sociais – realizadas após a reunião aberta introdutória, de acordo com servidores responsáveis pela elaboração do plano de ação durante a gestão anterior, Gustavo Vidigal e Laila Belix.

<sup>33</sup> São Paulo Aberta. "Memória da Iniciativa São Paulo Aberta", São Paulo: Dezembro, 2016, disponível em [https://issuu.com/anadferraz/docs/livro\\_sp\\_aberta](https://issuu.com/anadferraz/docs/livro_sp_aberta). Íntegra da publicação também disponível no 'Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences', em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

<sup>34</sup> Entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017)

<sup>35</sup> Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação (15/05/2017) e com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017)

<sup>36</sup> Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017)

<sup>37</sup> Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)

<sup>38</sup> "Spectrum of Participation", International Association for Public Participation (IAP2),

[http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf)

<sup>39</sup> Entrevista com Paula Oda, Instituto Ethos, 19/07/2017

<sup>40</sup> Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)

<sup>41</sup> Ver 'Guidelines to the Workshops' no 'Sao Paulo\_ IRM Repository of Evidences', disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

<sup>42</sup> Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017) e entrevista com Laila Belix (02/06/2017)

# Análise preliminar dos compromissos

## I. Participação: Aumentar o poder de intervenção dos Conselhos Participativos Municipais

### Texto do compromisso:

Aumentar o poder de intervenção dos Conselhos Participativos Municipais em suas respectivas Subprefeituras [Prefeituras Regionais]<sup>43</sup>, criando sessões abertas

### Marcos

1. Os Conselhos Municipais Participativos, com apoio das respectivas Subprefeituras [Prefeituras Regionais], deverão disponibilizar por meio impresso e eletrônico, com antecedência determinada, a agenda, pautas e atas das reuniões
2. Caberá aos 32 Subprefeitos(as) [Prefeitos Regionais] a realização de reuniões abertas semestrais intersetoriais com demais conselhos locais, criando uma maior articulação no território da sua Subprefeitura [Prefeitura Regional], articulando também com outros coordenadores(as) do governo local
3. As Subprefeituras [Prefeituras Regionais] deverão produzir relatórios semestrais, disponibilizando-os por meio eletrônico e impresso, para informar os seus respectivos Conselhos e cidadãos do território, o status dos projetos, obras e ações que serão desenvolvidos, a fim de garantir acompanhamento, fiscalização e avaliação

### Panorama do compromisso

Data de início no plano de ação:	Janeiro de 2017
Data de término prevista:	Dezembro de 2017
Departamento responsável:	Secretaria Municipal de Relações Internacionais, em parceria com a Controladoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais e Secretaria Especial de Relações Governamentais
Principais parceiros na sociedade civil:	Conselhos Participativos Municipais e Conselhos Temáticos

Panorama do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial			
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas (Accountability)	Tecnologia e inovação para transparência e accountability	Nenhum	Baixo	Moderado	Transformador
Geral			✓		✓	✓					✓	

## Finalidade do compromisso

### Objetivo geral e relevância

Este compromisso busca aumentar os níveis de participação nos mecanismos e instituições participativas existentes na cidade de São Paulo (sobretudo nos Conselhos Participativos Municipais e nos conselhos temáticos de políticas setoriais, em funcionamento em cada uma das 32 regiões administrativas e nos distritos). Apesar da longa tradição de participação social em São Paulo, com conselhos de políticas sociais desde a década de 1980, os Conselhos Participativos Municipais são uma instituição participativa recente, criados apenas em 2013<sup>44</sup>. Estes Conselhos, compostos por cidadãos eleitos para mandatos de dois anos, funcionam em cada uma das 32 Prefeituras Regionais atuando de maneira consultiva para monitorar e controlar o rol de políticas e serviços prestados localmente.

Para responder aos desafios de ampliação da participação no nível local, esse compromisso busca fortalecer o trabalho dos Conselhos Participativos Municipais. Ele prevê a criação e o aprimoramento de canais de informação, comunicação e prestação de contas entre cidadãos e Conselhos nos territórios. Também almeja empoderar estas estruturas participativas locais em sua interação com as Prefeituras Regionais, por meio de sessões “deliberativas periódicas e abertas”, tal como formulado no texto do compromisso.

A lógica reformista deste compromisso é embasada por duas dinâmicas complementares. Por um lado, ao preconizar a realização de reuniões abertas entre conselhos no território e fomentar o uso dos sites das Prefeituras Regionais para publicar o que conselheiros municipais e prefeitos regionais estão fazendo, este compromisso almeja fazer com que os Conselhos Municipais Participativos se tornem mais abertos e mais úteis aos cidadãos. Por outro, ao fortalecer as funções de monitoramento e controle social dos próprios Conselhos, criando espaços para que o Prefeitos Regionais possam informar à população das ações e políticas locais, este compromisso visa empoderar os conselhos e conselheiros locais em sua interação com as estruturas locais de governança, a saber as Prefeituras Regionais.

Tendo em vista o objetivo geral do compromisso de fortalecer, revitalizar e empoderar os mecanismos de participação existentes no território, este compromisso é relevante para o valor de *Participação* da OGP. Busca, assim, aprimorar os mecanismos existentes para a participação de cidadãos no processo decisório em nível local. De maneira complementar, por meio dos marcos estabelecidos – independentes, ainda que complementares – este compromisso é igualmente

relevante para o princípio de *Acesso à Informação*. Os marcos 1 e 3 preveem a publicação (em formato impresso e virtual) de informações novas e de posse da Prefeitura (por exemplo, o andamento de projetos, obras, e iniciativas, entre outros), além de publicação de documentos das atividades dos Conselhos, como agendas, convocatórias e atas.

Ainda que em teoria a atuação dos conselhos tenha o potencial de fortalecer a dimensão de prestação de contas, a pesquisadora do IRM considera que esse compromisso, tal como formulado, não pode ser considerado relevante para o valor de *Prestação de Contas (Accountability)* da OGP, tal como definido pelo IRM, em seu Manual de Procedimentos<sup>45</sup>. Os marcos 2 e 3 deste compromissos exigem que os Prefeitos Regionais organizem “reuniões deliberativas abertas” intersetoriais semestrais, fornecendo aos conselheiros e à população relatórios de suas ações e atividades. No entanto, representantes da Prefeitura que lideraram a formulação do plano em 2016 e aqueles que lideraram sua implementação ao longo do ano de 2017 mencionaram que este compromisso não será implementado tal como prevê o texto original de forma a *de facto* transformar os 32 Conselhos Municipais Participativos consultivos em órgãos deliberativos.<sup>46</sup> Por conseguinte, ainda que relevante em sua dimensão informativa, os marcos 2 e 3 deste compromisso demandarão que os Prefeitos Regionais disponibilizem informações e dados, sem exigir-lhes prestar contas, justificar, responder à críticas e demandas e/ou serem responsabilizados por eventual não-cumprimento de leis ou compromissos assumidos.

### Especificidade e impacto potencial

Este compromisso foi considerado pela pesquisadora do IRM como tendo especificidade média e impacto potencial moderado.

O primeiro e o terceiro marco são atividades claras e mensuráveis por meio de parcerias entre os conselheiros participativos (sobretudo por intermédio dos coordenadores dos Conselhos) e as Prefeituras Regionais, pelo canal de seus interlocutores. Estas reformas, se concretizadas, podem impactar consideravelmente no quesito acesso à informação, dado que os Conselhos Participativos Municipais são chamados a garantir a publicação sistemática de seus documentos, impactando na atuação dos próprios Conselhos e das autoridades locais, principalmente dos Prefeitos Regionais.

Já o segundo marco, que busca responder aos desafios impostos pela fragmentação, baixa articulação e baixo impacto dos mecanismos participativos em âmbito local, é sensivelmente mais complexo e foi formulado de forma menos específica. Ao referir-se às reuniões abertas intersetoriais e inter-conselhos, o texto do compromisso não especifica quais outros conselhos locais (por exemplo, se serão convidados para as reuniões semestrais na Prefeitura Regional todos os conselheiros de conselhos temáticos operando localmente em cada uma das 32 Prefeituras Regionais, tais como os conselhos de saúde, de segurança alimentar, de moradia, de segurança pública, de equipamentos culturais, etc.). O compromisso tampouco especifica quais os meios e mecanismos serão utilizados para a fomentar e garantir a presença destes conselheiros. Adicionalmente, o marco não propõe indicadores para avaliar o nível de participação dos conselheiros e os resultados destas “reuniões deliberativas abertas e intersetoriais”. Por fim, falta clareza no que tange aos resultados esperados para estas reuniões e como (por meio de quais canais e mecanismos específicos) estas reuniões conjuntas influenciarão (ou serão levadas como insumos) ao processo-decisório no âmbito das Prefeituras Regionais, no âmbito das políticas setoriais locais (por exemplo, nas eventuais questões de saúde levantadas), ou ainda no âmbito do planejamento estratégico da própria Prefeitura.

Como base nestas considerações, a pesquisadora do IRM considerou o impacto potencial deste compromisso como moderado, dado que almeja reformar e atualizar canais de comunicação e fortalecer a participação social na cidade, a partir da ótica das regiões administrativas e do território. Trata-se de um passo importante para revitalizar as estruturas participativas existentes e empoderar

cidadãos neste nível micro-territorial em cada uma das 32 Prefeituras Regionais. Este compromisso pode ter um maior impacto no futuro caso as ações previstas aqui sejam articuladas com (1) outras ações no âmbito das Prefeituras Regionais e no âmbito da própria Prefeitura para tornar os Prefeitos Regionais mais responsivos aos conselhos locais e (2) uma estratégia para incorporar estas práticas (sejam elas novas ou reformadas/atualizadas) de maneira perene e para além do primeiro ano de implementação do plano, incluindo por meio de treinamentos de servidores para realizarem as tarefas previstas, por exemplo, no primeiro e terceiro marcos<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> **Nota editorial:** Administrativamente, a municipalidade de São Paulo é dividida em 32 *Prefeituras Regionais*, cada uma sub-dividida em distritos. No total, São Paulo possui 96 distritos. Até o fim de 2016, quando o Plano de Ação da OGP foi elaborado e aprovado, as *Prefeituras Regionais* eram chamadas *Sub-prefeituras*. Esta foi a denominação originalmente utilizada no Plano de Ação. Para manter uma coerência com a denominação atual, o IRM optou por manter no texto original do compromisso a denominação “Sub-prefeitura”, acrescentando entre colchetes a nova denominação de “Prefeituras Regionais”.

<sup>44</sup> Ver Decreto Executivo N° 54.156, de 1 de agosto de 2013, disponível em [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000). Para mais sobre as dinâmicas da participação local em São Paulo, ver AVRITZER, Leonardo (Org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

<sup>45</sup> Ver Ver Manual de Procedimentos do IRM. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

<sup>46</sup> Grupo focal com servidores municipais da São Paulo Aberta e da CGM (04/05/2017)

<sup>47</sup> Entrevista com Gustavo Vidigal (08/05/2017)

## 2. Formação: Ampliar e institucionalizar o Programa Agentes de Governo Aberto

### **Texto do compromisso:**

*Ampliar o Programa Agentes de Governo Aberto, enquanto programa permanente de educação e cidadania, garantindo a articulação territorial e a capilaridade para alcançar o maior número de pessoas*

### **Marcos**

- 1. Realizar um mapeamento para identificar a intensidade da participação territorial ao programa e, em parceria com secretarias, entidades, movimentos sociais, universidades e atores envolvidos no projeto piloto, refletir e elaborar um plano de reestruturação e expansão para capilarizar as oficinas e perenizar o atual programa novo.*
- 2. Lançar edital do Programa Agentes de Governo Aberto com a ampliação de vagas para selecionar projetos inovadores que reflitam a diversidade do município e desenvolvam uma linguagem acessível e cidadã a fim de que o conhecimento em governo aberto seja democratizado.*
- 3. Realizar atividades do Programa Agentes de Governo Aberto nas áreas de abrangência de cada uma das 32 Subprefeituras municipais em parceria com os equipamentos públicos, de acordo com o mapeamento e planejamento da etapa inicial.*

### **Panorama do compromisso**

Data de início no plano de ação:	Dezembro de 2016
Data de término prevista:	Novembro de 2017
Departamento responsável:	São Paulo Aberto e Secretaria Municipal de Relações Internacionais, em parceria com a Controladoria Geral do Município
Principais parceiros na sociedade civil:	Movimentos sociais e coletivos, universidades e atores envolvidos na edição piloto do Programa, bem como as entidades da sociedade civil eleitas ao Fórum de Gestão Compartilhada.

Panorama do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial			
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas (Accountability)	Tecnologia e inovação para transparência e accountability	Nenhum	Baixo	Moderado	Transformador
Geral				✓		✓					✓	

## Finalidade do compromisso

### Objetivo geral e relevância

Este é um compromisso de sensibilização e formação para cidadãos municipais, conselheiros locais (cidadãos eleitos para os conselhos participativos locais, territorializados ou temáticos) e servidores públicos em conceitos, ferramentas e iniciativas de governo aberto. Este compromisso busca preencher uma lacuna de informação e conhecimento acerca da agenda de governo aberto na cidade, assim como responder às necessidades de empoderar a população local para participar das ações de governo aberto municipais, fazer uso das ferramentas e conceitos de governo aberto disponíveis e contribuir com a disseminação da cultura de governo aberto na cidade.

Como respostas a tais desafios, este compromisso almeja expandir e garantir maior representatividade e capilaridade ao *Programa Agentes de Governo Aberto*, cuja primeira edição ocorreu entre 2015 e 2016. No ano de 2017, este programa piloto foi premiada pelo Connected Smart Cities como uma das quatro melhores iniciativas nacionais de inovação no setor público<sup>48</sup>. Por meio deste Programa, cidadãos-agentes moderam oficinas para formar servidores públicos, conselheiros e cidadãos autônomos (com foco na juventude e em populações vulneráveis) no uso de ferramentas e mecanismos de governo aberto, incluso em como solicitar informações públicas por meio da lei de acesso à informação, como participar de conselhos participativos, como monitorar as políticas locais de saúde, como acompanhar o orçamento público, como criar mapas georeferenciados de serviços públicos, entre outras ferramentas<sup>49</sup>.

Este compromisso é, por conseguinte, relevante ao valor de *Participação* da OGP, pois amplia e fortalece o espaço cívico para a participação com formação conceitual e prática (em valores, temas e ferramentas de governo aberto), a fim capacitar um maior número de cidadãos a agirem como promotores de ações e políticas locais local de promoção de transparência/acesso à informação, integridade, participação e inovação tecnológica.

### Especificidade e impacto potencial

A especificidade deste compromisso é alta, pois apresenta ações claras e um conjunto cumulativo de atividades mensuráveis. Caso implementado como formulado, esse compromisso pode ter um impacto moderado, pois trata-se de um passo importante no sentido de consolidar este programa, protagonizado por cidadãos e pensado para formar cidadãos, incorporando lições aprendidas ao longo da edição piloto de 2015-2016. A consolidação é ainda mais relevante no atual contexto de restrições orçamentárias vivido pela cidade de São Paulo. Este mesmo contexto pode, no entanto,

trazer desafios para a implementação do compromisso, limitando a expansão planejada e decorrentes ganhos de escala para o Programa, reduzindo assim seu impacto efetivo.

---

<sup>48</sup> Prefeitura de São Paulo. “Programa Agentes de Governo Aberto é premiado no Fórum de Inovação Social no Setor Público”. Publicado em 23/06/2017. Disponível em

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/noticias/index.php?p=236436](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/index.php?p=236436)

<sup>49</sup> Para um relato oficial das oficinas realizadas durante a primeira versão do Programa de Agentes de Governo Aberto (2015-2016), ver São Paulo Aberta. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*. Prefeitura de São Paulo, São Paulo: 2016.

Disponível em [https://issuu.com/spaberta/docs/livro\\_sp\\_aberta](https://issuu.com/spaberta/docs/livro_sp_aberta)



### 3. Comunicação: Aumentar a comunicação da prefeitura para divulgar as ações de governo aberto

#### Texto do compromisso:

Aumentar o uso de meios de comunicação pela prefeitura, divulgando as ações de governo aberto em jornais, TVs, ônibus, equipamentos públicos, mídias alternativas, em diálogo com o legislativo, a fim de que esses meios sejam lugares estratégicos de comunicação permanente

#### Marcos

1. Desenvolver um plano de comunicação para ampliar e diversificar a divulgação das iniciativas de governo aberto para que alcance mais servidores e munícipes, a partir de um diagnóstico prévio sobre os meios atualmente utilizados
2. Integrar as ações de divulgação de governo aberto com a estratégia geral de comunicação institucional da Prefeitura, a fim de que os valores de governo aberto sejam incorporados pela gestão municipal.
3. Executar o plano de comunicação das ações de governo aberto.

#### Panorama do compromisso

Data de início no plano:	Janeiro de 2017
Data prevista de término:	Dezembro de 2017
Departamento responsável:	São Paulo Aberta, em parceria com a Secretaria Municipal de Comunicação e a Secretaria Municipal de Governo
Principais parceiros na sociedade civil:	Fórum de Gestão Compartilhada

Panorama do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto Potencial			
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas (Accountability)	Tecnologia e inovação para transparência e accountability	Nenhum	Baixo	Moderado	Transformador
Geral		✓			Não está claro					✓		

#### Finalidade do compromisso

Objetivo geral e relevância

Este compromisso responde ao diagnóstico de uma falta de conhecimento e informação do público,

em geral, em relação às ações e políticas de governo aberto da Prefeitura de São Paulo. No plano de ação, o principal objetivo vinculado a este compromisso é o de expandir, diversificar e garantir a continuidade na disseminação das iniciativas de governo aberto atualmente desenvolvidas pela Prefeitura<sup>50</sup>. No intuito de reverter os desafios de comunicação e divulgação identificados, a Prefeitura se comprometeu a desenvolver e implementar um plano de comunicação para as iniciativas de governo aberto de São Paulo, fazendo uso de um amplo rol de meios de comunicação, incluindo plataformas virtuais, painéis e outdoors, jornais, entre outros. Essas ferramentas de comunicação podem, de fato, aprimorar o conhecimento do público acerca das ações da Prefeitura nesta agenda, no entanto, o compromisso não delimita que tipo de informação será divulgada e não especifica claramente se as informações divulgadas serão aquelas de posse do governo ou apenas informações gerais acerca de ações e atividades governamentais, que podem ser encontradas em outros meios. Ainda que o propósito de aumentar o conhecimento público sobre ações de governo aberto da Prefeitura seja importante e louvável, a pesquisadora do IRM considera que, da maneira como o compromisso foi formulado, o mesmo não pode ser enquadrado como claramente relevante aos valores da OGP, tal como definidos no Manual de Procedimentos do IRM<sup>51</sup>.

#### Especificidade e Impacto potencial

Esse compromisso foi formulado de maneira ampla. Sua especificidade é baixa, posto que apresenta atividades que podem ser eventualmente verificáveis, mas que exigem certo grau de interpretação da parte do leitor para lograr verificar a execução das tarefas previstas. Por exemplo, não está suficientemente claro que exatamente será incluído no plano de comunicação, quais veículos e meios de comunicação serão priorizados, qual é(são) o(s) público(s) alvos deste esforço de disseminação, caso exista algum. Partindo desta consideração, caso implementado em sua totalidade, este compromisso terá um baixo impacto, ou seja um passo incremental, ainda que positivo, no sentido promover maior conhecimento público acerca das iniciativas municipais de governo aberto.

---

<sup>50</sup> Eduardo Barboza, servidor municipal juntada Secretaria Municipal de Relações Internacionais e da Iniciativa São Paulo Aberta. Discurso de Abertura, Diálogo Aberto com o Conselho Participativo – Jabaquara, 11/07/2017.

<sup>51</sup> Ver Manual de Procedimentos do IRM, p. 44. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## 4. Institucionalização: Criar uma rede de servidores atuando com iniciativas de governo aberto

### Texto do compromisso:

Criar uma rede de servidores que envolva todas as secretarias, entes e equipamentos municipais, dialogando com o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo (CIGA-SP) e a SP Aberta.

### Marcos

1. Criar um estatuto para a rede com a definição de princípios e papéis de seus membros, realizar uma campanha para divulgar e sensibilizar a importância de iniciativas de governo aberto e mobilizar servidores para comporem a rede.
2. Indicar dois servidores por secretaria de perfil participativo, sendo um deles servidor de carreira.
3. Realizar reuniões trimestrais com representantes do CIGA e SP Aberta para desenvolver iniciativas transversais de governo aberto e promover formações em governo aberto em cada secretaria.

### Panorama do compromisso

Data de início no plano de ação:	Janeiro de 2017
Data prevista de término:	Dezembro de 2017
Departamento responsável:	Controladoria Geral do Município (CGM)
Principais parceiros na sociedade civil:	Fórum de Gestão Compartilhada

Panorama do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial			
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas (Accountability)	Tecnologia e inovação para transparência e accountability	Nenhum	Baixo	Moderado	Transformador
Geral			✓		Não está claro							✓

### Finalidade do compromisso

Objetivo geral e relevância

Este compromisso busca responder à baixa institucionalização da agenda de governo aberto

internamente à Prefeitura Municipal e promover sensibilização, engajamento e comprometimento dos servidores municipais com os temas de governo aberto. Trata-se de um objetivo de transformação primordialmente interna, promovendo maior adesão à agenda do governo aberto no seio da gestão municipal e entre os próprios servidores.

Concretamente, o compromisso propõe a criação de uma ampla rede de servidores comprometidos com iniciativas de governo aberto nas diferentes pastas e áreas temáticas em que atuam. Esta rede trabalhará em diálogo com o *Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo, CIGA-SP*, responsável por fortalecer, articular e divulgar a agenda, ações e políticas de governo aberto na cidade<sup>52</sup>. Por meio da rede, os servidores receberão formações teóricas e práticas sobre governo aberto, incluindo treinamentos customizados para aprimorar o cumprimento com as obrigações da lei municipal de acesso à informação e para desenvolver projetos pilotos de governo aberto nas distintas pastas setoriais.

Por tratar-se de atividades formativas para ampliar o comprometimento e desenvolver capacidades de servidores públicos municipais em questões de governo aberto, este compromisso é uma importante ferramenta para a sensibilização, formação e adesão política internas à gestão municipal. No entanto, da maneira como formulado, o compromisso não atinge as condições necessárias para ser considerado claramente relevante aos valores da OGP, pois as reformas não possuem um claro “elemento público”. Em outras palavras, o compromisso visa capacitar servidores e assim fortalecer e institucionalizar práticas internas sem, no entanto, prever atividades complementares direcionadas ao público externo mais amplo, aos munícipes e cidadãos, como por exemplo esforços para disponibilizar informações de posse do governo ou promover a participação de cidadãos em processos decisórios<sup>53</sup>.

#### Especificidade e impacto potencial

A formulação do compromisso é globalmente clara, no entanto a linguagem utilizada gera algumas brechas de interpretação e poderia beneficiar-se de clarificações adicionais afim de apresentar atividades de maneira ainda mais precisa e verificável e as entregas de maneira mensuráveis. Por exemplo, não fica claro no texto do compromisso quantas “*iniciativas transversais de governo aberto*” e “*formações em governo aberto*” são previstas e qual é o calendário e duração de cada uma.

Caso implementado em sua integralidade, este compromisso pode alcançar um impacto transformador, pois a rede de servidores é um relevante esforço no sentido da institucionalização das iniciativas municipais de governo aberto e pode servir como ferramenta concreta para promover uma mudança cultural interna entre servidores municipais, bem como a apropriação política por parte da gestão. A longo prazo, se acompanhado de outros esforços de consolidação interna, tais como a ampliação e fortalecimento do CIGA-SP, essa rede poderá se converter em um instrumento bastante transformador.

---

<sup>52</sup> Ver Decreto Executivo N° 54.156, de 1 de agosto de 2013, disponível em

[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000)

<sup>53</sup> Ver Manual de Procedimentos do IRM, p.30-32. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## 5. Inovação: Fortalecer a atuação em rede dos laboratórios e espaços de inovação da Prefeitura de São Paulo

### Texto do compromisso:

Aperfeiçoar e fortalecer a atuação em rede dos laboratórios e espaços de inovação da PMSP, tais como o Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo (MobiLab), o Pátio Digital (SME) e o LabProdAm, tornando-os mais abertos à participação social, à inovação tecnológica e à utilização de dados abertos, mapeando os grupos que já trabalham com tecnologia livre (como, por exemplo, software livre, princípios de dados abertos e padrões da Web), grupos de jovens, start ups e coletivos para criar projetos de governo aberto.

### Marcos

1. Realizar mapeamento colaborativo dos grupos de já trabalham com tecnologia livre e inovação e criar uma rede pública com as entidades interessadas em atuar em parceria com espaços de inovação da PMSP.
2. Disponibilizar espaços para co-working de acordo com as diretrizes de atuação de cada espaço de inovação, onde jovens, start ups e/ou coletivos selecionados possam desenvolver projetos de formato colaborativo, tendo como referência o Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo (MobiLab) e o Pátio Digital (SME).
3. Desenvolver projetos em parceria com esses grupos a fim de estimular a participação social, transparência e/ou integridade por meio de inovação tecnológica, usando ferramentas livres (como, por exemplo, software livre e aplicação dos princípios de dados abertos e padrões da Web) .

**Nota editorial:** Esse compromisso foi alterado pela Prefeitura de São Paulo e submetido novamente à OGP em junho de 2017. Essa revisão se deu por conta de câmbios na prefeitura decorrentes da eleição municipal de 2016.

### Panorama do compromisso

Data de início no plano de ação:	Janeiro de 2017
Data prevista de término:	Dezembro de 2017
Departamento responsável:	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia e Secretaria Municipal de Relações Internacionais
Principais parceiros na sociedade civil:	Fórum de Gestão Compartilhada

Panorama do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial			
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas (Accountability)	Tecnologia e inovação para transparência e accountability	Nenhum	Baixo	Moderado	Transformador
Geral			✓			✓		✓		✓		

## Finalidade do compromisso

### Objetivo geral e relevância

Os principais problemas que este compromisso visa solucionar são (1) a falta de acesso por parte da sociedade a dados públicos da Prefeitura Municipal e (2) a falta de mecanismos que estimulem a inovação tecnológica conjugada à participação social e ao uso de dados abertos. Afim de responder a estes desafios, a Prefeitura buscará promover a inovação e a participação social em uma série de laboratórios e espaços de inovação, como o *Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo (MobiLab)*, o *Pátio Digital* e o *Laboratório da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (LabProdam)*. O compromisso almeja também articular estes espaços em rede, tornando-os capazes de alavancar o desenvolvimento de projetos e soluções tecnológicas inovadoras a problemas locais<sup>54</sup>.

Concretamente, a solução proposta pelo compromisso é de mapear e envolver grupos da sociedade civil trabalhando com tecnologia livre e abrir os espaços e laboratórios de inovação existentes ao diálogo com estes grupos, para assim fomentar o desenvolvimento de atividades de governo aberto conjuntas e colaborativas.

Ao mesclar (I) a consolidação de espaços para a inovação tecnológica visando solucionar problemas urbanos de maneira sensível às demandas dos cidadãos e liderada por eles próprios com (II) a articulação de espaços de inovação tecnológica hoje existentes, este compromisso é relevante para dois valores da OGP: *Participação* e *Tecnologia e inovação para transparência e accountability*.

### Especificidade e impacto potencial

A pesquisadora do IRM considera que a especificidade deste compromisso é média. Ele prevê uma série de atividades a serem executadas e que podem ser verificadas, no entanto exige do leitor certo esforço interpretativo para lograr medir integralmente os resultados esperados. Por exemplo, o primeiro marco planejado define de maneira ampla o formato e as atividades da “rede pública” com grupos da sociedade civil atuando com tecnologia livre e inovação a ser criada. Adicionalmente, o estabelecimento da “rede de espaços de inovação” (mencionada no texto do compromisso) não foi plenamente desenvolvida e traduzida em atividades nos diferentes marcos previstos. Por fim, no que tange o segundo e terceiro marcos, mais precisão poderia ter sido dada aos projetos colaborativos a serem desenvolvidos no seio desta rede de laboratórios e espaços de inovação, por exemplo precisando que tipos de projetos e/ou quantas iniciativas são esperadas.

Tendo em vista o propósito articulado para este compromisso e a maneira como foi formulado, caso implementado em sua integralidade, o compromisso terá um impacto incremental, ainda que positivo, no sentido de fortalecer espaços e laboratórios de inovação tecnológica existentes e criar oportunidades para o desenvolvimento de novos pilotos de inovação em outras políticas setoriais e áreas temáticas<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver Plano de Ação de São Paulo, disponível em <https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/sao-paulo-brazil-ogp-subnational-pioneers/action-plan>

<sup>55</sup> Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora municipal na Secretaria Municipal de Educação (15/05/2017)

# Nota metodológica

Lista de entrevistados (até setembro de 2017)

## Representantes governamentais

- Gustavo Vidigal, Coordenador da Iniciativa São Paulo Aberta e ponto focal do governo para a OGP (até dezembro/2016)<sup>56</sup>, 08/05/17
- Laila Belix, Coordenadora da Coordenadoria da Promoção da Integridade (COPI) na Controladoria Geral do Município (CGM) (até dezembro de 2016)\*, 02/06/2017<sup>57</sup>
- Grupo focal com servidores da *São Paulo Aberta/ SMRI e COPI/CGM*: Thomaz Barbosa da Silva, Vanessa Meneguetti, Amanda Faria Lima, Letícia Figueiredo, Fernanda Nascimento, 04/05/17
- Fernanda Campannuci, servidora municipal da Secretaria Municipal de Educação. Foi coordenadora da COPI/CGM 15/05/17
- Celso Henriques, Coordenador de Conselhos Participativos na Secretaria Especial de Relações Governamentais, 17/08/17
- Ana Dienstmann e Eduardo Barboza, servidores da São Paulo Aberta/SMRI, 17/08/17
- Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), 01/09/2017

## Representantes da sociedade civil

- Joara Marchezini, oficial de projetos na *Artigo 19 Brasil*, 20/04/17. *Artigo 19 Brasil compõe a RETPS – Rede pela Transparência e Participação Social e representa a Rede no Fórum de Gestão Compartilhada* juntamente com a W3C.
- Grupo Focal com OSC que compõem o *Fórum de Gestão Compartilhada* (Joara Marchezini – *Artigo 19 Brasil/RETPS*, Manoel Galvão – *Transparência Brasil*, Maria Angélica e José Adão de Oliveira – *Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentável – PIDS*, Marileide Luna – *Movimento Popular de Saúde*), 18/05/17
- Paula Oda, Coordenadora de Projetos de Integridade – Práticas Empresariais e Políticas Públicas, *Instituto Ethos*, 19/07/2017
- Allan Greicon, Conselheiro Participativo, Conselho Participativo Municipal Butantã, 08/08/2017
- Mauro da Silva, Administrador do Conselho das Associações de Bairros do Jabaquara e Adjacências (CONSABEJA), 11/08/2017
- Bernardo Crispim Barone, Agente de Governo Aberto, 04/09/2017

De maneira complementar às entrevistas semiestruturadas, a pesquisadora do IRM também participou das seguintes reuniões, eventos e atividades relacionados com o Plano de Ação de São Paulo na OGP:

- Reunião de representantes da Prefeitura de São Paulo com Brittany Lane, Gerente do Programa Piloto Subnacional da OGP, 24/04/2017
- Reunião da sociedade civil com Brittany Lane, Gerente do Programa Piloto Subnacional da



OGP, 24/04/2017

- Lançamento da Rede INFO Aberta (Compromisso #4), 18/05/2017
- Diálogo Aberto com Conselho Participativo Municipal - Itaquera (Compromisso #1), 29/06/2017
- Diálogo Aberto com Conselho Participativo Municipal – Jaçanã (Compromisso #1), 06/07/2017
- Diálogo Aberto com Conselho Participativo Municipal – Jabaquara (Compromisso #1), 11/07/2017
- Diálogo Aberto com Conselho Participativo Municipal - Sé (Compromisso #1), 27/07/2017
- Diálogo Aberto com Conselho Participativo Municipal – Butantã (Compromisso #1), 03/08/2017
- Segunda Oficina de Governo Aberto - Rede INFO Aberta (Compromisso #4), 04/08/2017
- Oficina “Mapear É Poder” do Programa de Agentes de Governo Aberto (Compromisso #2)
- Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada, 24/08/2017

---

<sup>56</sup> Durante a Gestão de Fernando Haddad (finalizada em 31 de dezembro de 2016)

<sup>57</sup> Atualmente trabalha para a organização *Agenda Pública*, entidade membro da RETPS, que compõe o *Fórum de Gestão Compartilhada*.