

Mecanismo de Avaliação Independente (IRM)

Relatório Final 2017: São Paulo

Laura Trajber Waisbich, Pesquisadora independente

Mapa do site

A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership, ou OGP na sigla em inglês) é uma iniciativa internacional, voluntária, em torno de compromissos de governos para com seus cidadãos, com o objetivo de promover a transparência, a participação social, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias que fortaleçam a governança democrática. Em 2016, a OGP abriu a possibilidade de entidades subnacionais participarem também como membros de um programa piloto. O Programa Piloto Subnacional da OGP é composto por 15 governos subnacionais que submeteram seus Planos de Ação e se assinaram a Declaração Subnacional durante a Conferência Anual de Alto-Nível da OGP (Cúpula Global) de Paris, implementando-os de 1 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017.

Os relatórios do IRM para os pilotos subnacionais serão publicados em formato online, apenas. Assim, este relatório está configurado nos moldes do layout final do site.

- [Página de perfil](#)
- [Contexto e escopo do Plano de Ação](#)
- [Elaboração e monitoramento do Plano de Ação](#)
- [Compromissos](#)
- [Metodologia da OGP e fontes](#)

Perfil

Período sob análise

Esta seção resume os resultados de implementação do Plano de Ação piloto subnacional de São Paulo entre janeiro e dezembro de 2017.

Plano de Ação sob análise	2017
Período de ação sob análise	01/2017 – 12/2017

Resumo dos achados do IRM

O Plano de Ação piloto de São Paulo priorizou consolidar e fortalecer iniciativas existentes de formação em governo aberto e participação social à nível municipal. Apesar dos múltiplos desafios impostos pelo contexto de transição eleitoral à implementação dos compromissos, o *Fórum de Gestão Compartilhada* da OGP na cidade conduziu um processo colaborativo, participativo e de considerável capilaridade institucional. Dando continuidade, São Paulo deveria priorizar reformas em políticas públicas setoriais-chave, tais como habitação, educação e saúde, e aprimorar os mecanismos existentes para o controle social por parte dos munícipes sobre as ações das autoridades locais.

Participação na OGP

Duração do Plano de Ação	01/2017 – 12/2017
Agência responsável (Secretaria, divisão, etc.)	<i>Iniciativa São Paulo Aberta</i> , Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)

De relance

Tabela 1: De relance	
Número de compromissos	5
Nível de progresso	
Entregue	1
Substancial	1
Limitado	3
Não iniciado	0
Número de compromissos com...	

Clara relevância aos valores da OGP	3	
Impacto potencial transformador	1	
Compromissos entregues completamente ou de forma substancial	2	
Os três anteriores (★)	0	
Promoveu governo aberto?	<i>Significativamente</i>	0
	<i>Bastante</i>	0

Prioridades do Plano de Ação

1. Fortalecer o entendimento dos cidadãos acerca de conceitos, ferramentas e políticas de governo aberto
2. Fortalecer o entendimento dos servidores públicos municipais acerca de conceitos, ferramentas e políticas de governo aberto
3. Aprimorar a participação social no nível sub-municipal (Prefeituras Regionais) e na co-construção de soluções tecnológicas inovadoras para problemas de políticas públicas municipais

Contexto institucional e subnacional

Esta seção é um resumo da seção de Contexto institucional e subnacional. Ela descreve as principais instituições públicas responsáveis pelo Plano de Ação, suas funções de coordenação e como o contexto institucional potencializa ou impacta no processo da OGP.

Quem responde por São Paulo na OGP

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), por meio da *Iniciativa São Paulo Aberta*, liderou o Plano de Ação da cidade de São Paulo na OGP. Essa liderança foi apoiada de perto pela Controladoria Geral do Município (CGM), órgão de controle municipal, por meio de sua Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI). Ambas entidades representam o governo no *Fórum de Gestão Compartilhada* (doravante, *Fórum*), órgão participativo criado para gerir os Planos de Ação de São Paulo na OGP. Um papel consultivo secundário foi desempenhado pelo Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP), órgão legalmente mandatado para promover a agenda de governo aberto na cidade, composto por 13 Secretarias (incluindo a CGM e a SMRI) mais a PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo).

O comprometimento da Prefeitura com a implementação da agenda da OGP a nível municipal foi formalizado pela primeira vez em 2014 (por meio do Decreto Municipal 54.794/2014¹), inspirado pela participação do governo federal brasileiro na Parceria, e portanto, anos antes da entrada oficial da cidade no programa piloto subnacional da OGP. A formalização da participação do município na OGP, em 2016, não implicou em nenhuma emenda ao Decreto ou legislação adicional. No entanto, os compromissos contidos no Plano de Ação piloto foram incluídos no Programa de Metas da Cidade de São Paulo para 2017-2020. Tal inclusão pode ser tida como um sinal do compromisso político renovado com a agenda de governo aberto na cidade e uma oportunidade para que os primeiros cinco compromissos tenham sua implementação acompanhada e monitorada ao menos até 2020.

As eleições municipais de 2016 repercutiram significativamente nos órgãos públicos responsáveis pela OGP. O Plano foi elaborado durante a gestão de Fernando Haddad (*Partido dos Trabalhadores - PT*) e implementado durante a gestão de João Dória (*Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB*). A alternância política no Executivo municipal gerou mudanças significativas nas lideranças políticas e no corpo técnico de servidores na maioria das Secretarias, incluso na SRMI e na CGM durante o período de implementação. Ademais da transição eleitoral, o contexto de restrição fiscal também acarretou em cortes no efetivo de servidores da *São Paulo Aberta*. Desde o período de elaboração do Plano de Ação, em 2016, até o fim do período de implementação, em dezembro de 2017, três servidores distintos ocuparam o posto de Ponto Focal perante à OGP.

Tabela 2. Resumo da liderança de São Paulo na OGP

1. Estrutura	Sim	Não
Há uma instituição claramente designada para liderar a OGP?	✓	
	Compartilhada	Única
Há uma liderança única ou compartilhada para agenda da OGP?	✓	
	Sim	Não
O Prefeito é aquele que lidera a iniciativa da OGP?		✓
2. Marco jurídico	Sim	Não
O compromisso da Prefeitura com a OGP está formalizado ou mandatado de forma pública e oficial?	✓	
O compromisso da Prefeitura com a OGP está estabelecido por meio de um mandato juridicamente vinculante?		✓
3. Continuidade e instabilidade	Sim	Não
Houveram mudanças na instituição liderando ou envolvidas com as atividades da OGP durante o período de implementação?	✓	
Houveram mudanças na liderança do executivo municipal durante toda a duração da participação da cidade na OGP?	✓	

Participação instituições governamentais na OGP

Esta subseção descreve as instituições governamentais envolvidas na OGP durante as distintas etapas do processo.

A participação de São Paulo na OGP foi liderada por dois órgãos, a SMRI, por meio de seu projeto piloto *São Paulo Aberta* e a CGM, por meio da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI). Outros órgãos se envolveram na implementação de maneira indireta ou apoiando pontualmente às atividades do Plano. A tabela 1.2, abaixo, detalha as instituições envolvidas com a OGP neste primeiro ano².

Inicialmente, a participação na OGP esteve concentrada na *São Paulo Aberta* e na COPI/CGM, com a progressiva incorporação de outros membros do CIGA-SP, designados como responsáveis pela execução do Plano construído em conjunto com a sociedade civil. Durante o período de implementação, no entanto, órgãos originalmente designados para liderar a execução de certos compromissos (como a Escola Municipal de Administração Pública – EMASP, a Secretaria Municipal de Cultura - SMC ou a Secretaria Especial de Comunicação - SECOM), acabaram não se responsabilizando pela implementação, papel por fim desempenhado pela *São Paulo Aberta* e pela COPI/CGM, com o apoio das entidades da sociedade civil do *Fórum*. Nestes casos, o câmbio se deveu a mudanças no corpo político e técnico das Secretarias na transição entre gestões, gerando pouca ou insuficiente renovação do compromisso político e financeiro com o Plano de Ação, com o qual as novas lideranças não necessariamente identificaram-se ou sentiram-se suficientemente apropriados.

Durante a implementação, órgãos governamentais tais como a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia - SMIT, a Secretaria de Prefeituras Regionais e a Secretaria do Governo Municipal interagiram com o *Fórum* à medida que renegociaram contornos dos compromissos elaborados e/ou executaram algumas atividades dos mesmos. Um número significativo de órgãos e entidades da administração pública foram pontualmente mobilizados e participaram de atividades durante a implementação do Plano, sobretudo nos compromissos 1 - *Participação* e 2- *Formação*, mas também nos compromissos 4 – Institucionalização e 5 – Inovação, tais como Prefeituras Regionais, Secretaria Municipal de Justiça, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, Secretaria Municipal de Educação - SME, entre outros. Esta última, a SME, teve um papel importante de mediação e apoio ao Plano, por exemplo cedendo espaço em suas plataformas virtuais para que a *São Paulo Aberta* levasse a cabo atividades de comunicação ligadas à OGP.

Tabela 3. Participação de instituições governamentais na OGP

Como as instituições participaram?	Departamentos (Secretarias divisões ou agências)	Legislativo (parlamentos ou câmaras)	Instituições de justiça (incluso órgãos quase-judiciais)	Outros (distritos especiais, autoridades paraestatais, órgãos, etc.)
Consultas: Estas instituições observaram ou foram convidadas para observar o Plano de Ação, mas podem não terem se responsabilizado por compromissos do Plano	13	0	0	1
Proposições: Estas instituições propuseram compromissos para o Plano de Ação	2	0	0	0

Implementação: Estas instituições foram responsáveis pela implementação de compromissos no Plano de Ação, independentemente de terem ou não proposto compromissos	15	2	0	34
---	----	---	---	----

Perfil dos compromissos

O Plano de Ação piloto de São Paulo na OGP priorizou a consolidação, apropriação e fortalecimento de iniciativas governamentais existentes (políticas, ações e mecanismos), ainda que incipientes ou em estágio inicial, em cinco áreas inter-relacionadas: (i) participação social, (ii) formação e capacitação em conceitos e ferramentas de governo aberto, (iii) comunicação e disseminação de iniciativas de governo aberto, (iv) institucionalização da agenda de governo aberto na Prefeitura através de atividades de capacitação de servidores e (v) inovação tecnológica cidadã. As áreas mais relevantes foram *formação* em governo aberto, tanto para os cidadãos quanto para funcionários públicos, e *participação social* na governança sub-municipal (no âmbito das Prefeituras Regionais) relativa à prestação de serviços no território e na coprodução de soluções tecnológicas inovadoras a uma série de problemas da cidade. Potenciais beneficiários destas reformas incluem: cidadãos eleitos como conselheiros em instituições participativas locais e comunidades locais em todas as 32 Prefeituras Regionais (no Compromisso 1), cidadãos em geral (nos Compromissos 2 e 3), servidores municipais (no Compromisso 4) e grupos da sociedade civil focados em tecnologia e transparência (no Compromisso 5).

As eleições municipais tiveram um impacto importante neste Plano de Ação piloto, atrasando a implementação dos compromissos ou afetando o conteúdo do que havia sido acordado durante as fases de elaboração do Plano de Ação e planejamento inicial. A transição trouxe instabilidade na liderança da OGP e exigiu longos esforços do restante corpo técnico para renovar o compromisso político do mais alto escalão com o Plano de Ação da OGP. Também reduziu significativamente a disponibilidade de recursos humanos nas principais agências implementadoras. A maioria dos compromissos teve menos de um ano de implementação (de abril em diante). Embora o calendário de execução mais curto tenha limitado a capacidade dos compromissos de promover abertura no governo, é igualmente revelador dos múltiplos esforços desempenhados por uma equipe reduzida de funcionários públicos e algumas organizações da sociedade civil altamente comprometidos, lutando para sustentar e expandir a agenda do governo aberto na cidade.

Resultados encorajadores foram encontradas no nível dos insumos ou atividades para os compromissos de formação e capacitação (em iniciativas como o *Programa Agentes de Governo Aberto* e a *Rede INFO Aberta*), com uma série de formações bem-sucedidas e inspiradoras. Os primeiros resultados desses compromissos (entendidos, para fins deste programa piloto da OGP, como sinais de mudança no comportamento ou na prática governamental) incluem, no caso da Rede INFO Aberta, servidores em distintas Secretarias Municipais projetando novas iniciativas piloto de governo aberto, principalmente relacionados à transparência, a serem implementadas a partir de 2018. Resultados iniciais das oficinas sobre o governo aberto - lideradas por cidadãos - e dos esforços de formativos de longo prazo para

umentar a capacidade da sociedade civil de exercer controle social sobre as ações da Prefeitura, não puderam ser verificados no primeiro ano de implementação. No entanto, os mesmos poderão ser melhor avaliados no fim de 2020, considerando a inclusão dos compromissos no Programa de Metas do Prefeito para 2017-2020. Desafios significativos de implementação foram encontrados nos compromissos remanescentes, versando sobre participação social e comunicação. Diferenças políticas na maneira como as distintas gestões (a que saiu em 2016 e a que entrou em 2017) concebem a participação social na cidade e a pouca clareza na divisão de responsabilidades entre as Secretarias durante a implementação, provocaram atrasos ou alteraram o planejamento e a execução de atividades inicialmente planejadas para estes compromissos.

Tabela 4. Panorama: Revisão do nível de progresso para cada compromisso

A tabela 4 disponibiliza, para cada compromisso, o nível de especificidade, a relevância para os valores da OGP, o impacto potencial e o nível de progresso.

Perfil do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP (tal como escrito)				Impacto potencial				Nível de progresso				Promoveu governo aberto?				
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e inovação para transparência e prestação de contas	Nenhum	Pouco	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante
1. Participação			✓		✓	✓					✓		✓						✓		
2. Formação				✓		✓					✓			✓					✓		
3. Comunicação		✓			Não está claro					✓				✓				✓			
4. Institucionalização			✓		Não está claro							✓				✓			✓		
5. Inovação			✓			✓		✓			✓		✓						✓		

Recomendações Gerais

Durante a última década, a cidade de São Paulo foi pioneira na agenda de governo aberto no Brasil. A participação da cidade na OGP serviu para atualizar e renovar o compromisso municipal de expandir e consolidar ações de governo aberto. Mirando o futuro, a Prefeitura e a sociedade civil devem focar em aumentar a ambição dos Planos e garantir sua sustentabilidade. A pesquisadora do IRM recomenda

consolidar e aprimorar os espaços de confiança forjados em 2016 para a construção coletiva do Plano e da gestão compartilhada da OGP na cidade. Recomenda ainda um uso mais estratégico da plataforma da OGP para abordar temas e questões setoriais de importância para a cidade, com implicação direta na vida dos paulistanos. Uma agenda de governo aberto sustentável será aquela capaz de aliar iniciativas estruturantes e formativas com propostas ambiciosas de reformas de abertura em setores e políticas socialmente relevantes.

Recomendações ao Fórum de Gestão Compartilhada

Diversificar os Planos de Ação: Garantir que os futuros Planos de Ação possam conter compromissos que invistam na institucionalização da agenda de governo aberto (por meio de ações formativas e de disseminação, incluindo o aprimoramento das ações iniciadas com o Plano de 2017) e compromissos que ambicionem promover abertura em políticas públicas-chave: tais como habitação, saúde, educação e anticorrupção. O Fórum deve também garantir mais tempo durante o processo de elaboração do Plano para aprimorar o texto ou a redação dos compromissos, visando à criação de indicadores de resultado claros para monitoramento, avaliação e aprendizagem;

Priorizar a prestação de contas: Promover a construção de compromissos voltados para a promoção da integridade e criação de mecanismos públicos de prestação de contas. Compromissos de promoção da integridade e combate à corrupção podem, incluso, consolidar ou expandir iniciativas existentes, como a lei da 'Ficha Limpa' (de iniciativa popular, aprovada em 2010) ou fortalecer iniciativas governamentais como o recém lançado Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP da CGM³. Estes esforços devem conter mecanismos públicos de prestação de contas que exortem o governo a justificar suas ações, responder a críticas e demandas recebidas e aceitar a responsabilidade por descumprimento de leis e compromissos.

Promover Planos de Ação participativos: Continuar investindo na construção de processos participativos de co-construção dos Planos, ampliando a diversidade e a inclusividade das consultas e garantindo processos de elaboração mais longos, afim de promover maior apropriação dentro e fora da Prefeitura. Ampliar a participação de atores da sociedade civil, tematicamente e geograficamente, trazendo também novos atores governamentais ao processo, por exemplo por meio de etapas adicionais de consultas internas junto às Secretarias Municipais;

Fortalecer a governança: Desenvolver um conjunto claro de regras, em complemento à Resolução Nº I do CIGA-SP (de agosto de 2016), delimitando funções e responsabilidades de representantes tanto do governo como da sociedade civil no Fórum durante a elaboração e implementação do Plano. Tal processo deve buscar clarificar o que se espera da sociedade civil durante a implementação. Considerar ampliar o convite para as reuniões do Fórum a todos os membros do CIGA-SP envolvidos na implementação de compromissos e desenvolver mecanismos claros de diálogo e controle mútuo entre o Fórum e o CIGA-SP;

Descentralizar a implementação: Fortalecer as funções de coordenação e articulação da São Paulo Aberta, dentro do Fórum e do CIGA-SP, compartilhando a responsabilidade pela execução do plano com outras Secretarias e assim ampliando a apropriação e o comprometimento político e financeiro das mesmas. Arranjos institucionais alternativos, tais como uma coordenação compartilhada da OGP, entre duas ou mais Secretarias, podem igualmente ser explorados almejando responder a esse duplo imperativo de fortalecer a coordenação e promover a descentralização;

Ampliar o controle social: O Fórum deve desenvolver uma estratégia de mobilização e engajamento de outras entidades da sociedade civil, movimentos sociais, academia e de cidadãos durante a implementação, ampliando e fortalecendo a participação e o controle social. Realizar reuniões do Fórum abertas e em outras regiões da cidade, para além da sede da Prefeitura, pode igualmente auxiliar na popularização da OGP em São Paulo;

Aprendizado: Criar espaços para a reflexão e discussão de aprendizados advindos do primeiro Plano de Ação e investir em espaços para monitoramento, avaliação e aprendizado durante toda a elaboração do Plano.

Recomendações à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e ao Prefeito de São Paulo

Expandir o foco do Plano de Ação: Aumentar a ambição dos Planos por meio da elaboração de compromissos que estejam mais intimamente vinculados com a promoção de governo aberto em áreas críticas da ação governamental municipal, expandido o foco atual de capacitação interna para abarcar também reformas setoriais. Fazer da OGP uma plataforma propulsora para que atores dentro e fora da Prefeitura possam co-construir compromissos em áreas como anticorrupção, habitação, educação, transporte e saúde.

Investir em recursos humanos para a agenda de governo aberto: Garantir a viabilidade financeira de futuros Planos de Ação municipais por meio do investimento em recursos humanos comprometidos, no âmbito da *Iniciativa São Paulo Aberta*, nos *Pontos Focais de Governo Aberto* das Secretarias Municipais e nas Prefeituras Regionais;

Promover coordenação institucional para a agenda de governo aberto, aumentando a frequência das reuniões do CIGA-SP e ampliar seu papel na construção e execução dos planos municipais de governo aberto. Uma maior coordenação pode ainda fortalecer a OGP como ferramenta para visibilizar e potencializar iniciativas piloto em governo aberto já em andamento nas distintas Secretarias;

Facilitar e apoiar diálogo e intercâmbio em governo aberto no Brasil e com outras entidades subnacionais participantes na OGP na América Latina e ao redor do globo, conectando a agenda de governo aberto com outras iniciativas globais, tal como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

¹ Decreto Executivo Municipal N° 54.794/2014, disponível em

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29012014D%20547940000.

² Dentre as instituições governamentais municipais que foram consultadas para a elaboração do Plano de Ação da OGP em 2017, tem-se 13 Secretarias e a PRODAM (todos os membros do CIGA-SP foram consultados durante a elaboração do Plano). 14 Secretarias estiveram envolvidas durante a implementação. Dentre elas, quatro (SMRI, CGM, Governo, SMIT) se co-responsabilizando por compromissos e as demais apoiando na execução de atividades mais pontuais (Prefeituras Regionais, Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Educação, Cultura, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Comunicação, Governo, Transporte). O CIGA-SP também participou, em caráter consultivo, da implementação. Duas instituições legislativas (a ALESP e a Escola do Parlamento) também estiveram presentes na implementação, junto com outras 34 instituições públicas: PRODAM, EMASP e as 32 Prefeituras Regionais (Sé, Itaim Paulista, Vila Maria/Vila Guilherme, M'Boi Mirim, Butantã, Ermelino Matarazzo, Jaçanã/Tremembé, Santana, Guaianases, Penha, Casa Verde, Ipiranga, Parelheiros, Itaquera, Mooca, Perus, Pirituba, Cidade Tiradentes, São Mateus, Sapopemba, Capela do Socorro, Cidade Ademar, Aricanduva/Vila Formosa, São Miguel Paulista, Campo Limpo, Lapa, Vila Prudente, Pinheiros, Jabaquara, Santo Amaro, Freguesia do Ó e Vila Mariana).

³ O *Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP*, recentemente lançado pela CGM, inclui uma menção à OGP em sua justificativa. Ver *Edital de Chamamento Interno N° 02/ SMJ/CGM/2017*, de 16 de outubro de 2017.

Contexto institucional e subnacional e escopo do Plano de Ação

Esta seção insere os compromissos do Plano de Ação em um contexto mais amplo. Embora a ênfase do relatório do IRM seja a elaboração e implementação do Plano de Ação da OGP, para garantir a credibilidade do relatório, e da OGP de forma mais ampla, e para informar futuros Planos, os pesquisadores devem considerar brevemente o contexto institucional no qual o Plano de Ação da OGP está inserido. Devem também considerar ações significativas não cobertas pelo Plano de Ação - e relevantes para os valores da OGP - e a participação da entidade na Parceria. O foco principal segue sendo o contexto subnacional específico, embora os pesquisadores possam fazer alguma referência ao contexto nacional mais amplo, pois este afeta a implementação no nível subnacional (seja nas regiões, referindo-se ao nível da província ou nos municípios, referindo-se aos contextos estadual e federal).

Contexto

Afim de compreender como São Paulo executou seu Plano de Ação piloto na OGP, é importante pontuar algumas dimensões da governança da cidade. A municipalidade de São Paulo é a capital do estado de São Paulo, no Brasil. Administrativamente, o Brasil é uma República Federativa composta de 27 unidades federativas (26 estados e o distrito federal: a capital Brasília) e 5570 municípios.

O município de São Paulo é uma megalópole de 1.521 km² e 12 milhões de habitantes. São Paulo é a cidade mais populosa do país e também tida como o centro financeiro do Brasil. Possui o maior PIB municipal do país, respondendo por cerca de 10% do PIB nacional total, mas em termos de PIB per capita, a cidade é a 184ª no ranking nacional⁴. O Brasil é um membro fundador da OGP e a cidade de São Paulo tem sido, historicamente, um centro de inovações democráticas em questões de participação social e, mais recentemente, de governo aberto.

Devido ao seu tamanho, desde 2002 o município de São Paulo é administrativamente dividido em 32 regiões e 96 distritos. Cada região tem uma Prefeitura Regional, sob responsabilidade de um Prefeito Regional, nomeado pelo Prefeito da cidade⁵. As regiões têm autonomia financeira e administrativa apenas parcial, não possuem autonomia de arrecadação e, portanto, seus orçamentos são definidos no conjunto do planejamento orçamentário da Prefeitura. Têm, no entanto, competência administrativa compartilhada sobre os serviços públicos locais, dentro de seus territórios. É importante ressaltar que o grau de descentralização varia de acordo com o serviço. Por exemplo, limpeza urbana e manutenção de ruas (também conhecidos como atividades de *zeladoria*) estão sob a responsabilidade das Prefeituras Regionais, enquanto que outros serviços (como saúde e educação) dependem das Secretarias municipais, que então coordenam suas ações no território em parceria com as Prefeituras Regionais.

A participação da cidade de São Paulo foi fortemente influenciada por uma série de eventos ocorridos entre 2016 e 2017:

Eleições municipais em 2016:

O governo municipal de São Paulo tem seu poder Executivo, o cargo de Prefeito, eleito por voto majoritário e o poder Legislativo, a Câmara dos Vereadores, eleita por voto proporcional para mandatos de quatro anos. As últimas eleições ocorreram em outubro de 2016, fazendo com que o Plano de Ação da OGP fosse elaborado durante uma gestão (a de Fernando Haddad, *Partido dos*

Trabalhadores – PT, 2013-2016) e implementado por outra (a de João Dória, *Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, 2017-2020*).

Restrições orçamentárias e mudanças administrativas:

Os municípios brasileiros gozam de independência financeira e administrativa em relação às demais unidades federativas (União e estados), consagradas na Constituição Federal de 1988. Os municípios são responsáveis por uma série de serviços públicos, incluindo serviços de saúde, educação e transporte, com competência compartilhada, em alguns casos, com o nível estadual e/ou dependente de transferências de outros entes da federação. O orçamento de São Paulo advém de impostos municipais e transferências dos orçamentos estaduais e federais. O orçamento municipal anual é proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo por meio de uma série de instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Audiências públicas com munícipes durante o processo são previstas em lei. Durante este Plano piloto, São Paulo estava operando sob um contexto de restrição fiscal, intrinsecamente relacionado ao cenário macroeconômico brasileiro⁶.

Entre a elaboração e aprovação do Plano de Ação e o início de sua implementação, em janeiro de 2017, série de mudanças administrativas ocorreram na cidade. A nova gestão criou e dissolveu Secretarias, bem como realizou trocas no corpo político e técnico da Prefeitura. O orçamento da cidade sofreu cortes entre 2016 a 2017, que atingiram cerca de 30% de todas as Secretarias Municipais linearmente⁷, afetando diretamente as iniciativas de governo aberto. A *Iniciativa São Paulo Aberta*, departamento mais ativo na implementação do Plano de Ação da OGP, passou de 17 funcionários em 2016 para 6 em dezembro de 2017⁸. Devido a limitações orçamentárias, o site da *São Paulo Aberta* também foi desativado em janeiro de 2017, fragilizando os esforços de comunicação e divulgação durante a fase de implementação do Plano (para mais sobre essa discussão, ver *Compromisso 3 - Comunicação*)⁹.

Governo aberto em São Paulo previamente à OGP

São Paulo é um laboratório de inovação democrática e grande propulsor da institucionalização da participação social desde a criação dos “conselhos de políticas” no final dos anos 70¹⁰. A experimentação continua a ser uma dimensão chave das relações estado-sociedade na cidade¹¹, com esforços contínuos de descentralização político-administrativa, experiências curtas com orçamento participativo e o estabelecimento do Conselho da Cidade (a nível municipal)¹² e dos 32 Conselhos Participativos Municipais, ambos em 2013 (a nível sub-municipal)¹³.

Incentivado abertamente pelos desenvolvimentos recentes na agenda global de governo aberto e pela OGP¹⁴, o município de São Paulo começou a construir suas próprias iniciativas de governo aberto em 2013, concedendo-lhe uma formalização institucional no início de 2014, através do Decreto Executivo 54.794/2014, que estabeleceu a *Iniciativa São Paulo Aberta* e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP)¹⁵. Entre as principais iniciativas emblemáticas desenvolvidas sob este guarda-chuva, tem-se o piloto de *Gabinete Aberto* incluído como uma das Metas da cidade na gestão Haddad (2013-2016) e a primeira edição do Programa Agentes de Governo Aberto (2015- 2016). Essas iniciativas se somam a outros marcos jurídico-institucionais nas temáticas de acesso à informação e prestação de contas públicas. Entre eles estão a criação, em 2013, da Controladoria Geral Municipal (CGM); órgão de controle, auditoria e fiscalização, com status de Secretaria Municipal¹⁶, responsável por promover a integridade, a transparência e o controle social sobre os serviços públicos municipais¹⁷ e a aprovação de uma Lei Municipal de Acesso à Informação, em 2014¹⁸. Uma consequência importante deste crescente ecossistema de políticas e mecanismos de governo aberto tem sido seu efeito multiplicador.

Além destas iniciativas mais abrangentes, em sua origem lideradas ou supervisionadas pelo Gabinete do Prefeito, uma série de outras iniciativas setoriais vem se desenvolvendo na cidade. Dentre elas tem-se: (i) *hacketons* e *hackdays* setoriais liderados por Secretarias Municipais da Prefeitura em parceria com grupos da sociedade civil, como os organizados em 2013 sobre contratos de transporte, (ii) políticas de transparência e governo aberto setoriais, como a da Secretaria de Saúde e (iii) esforços de abertura de dados pelo poder Legislativo municipal e estadual (Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa, respectivamente)¹⁹. A sociedade civil tem sido igualmente ativa – virtualmente e presencialmente – na agenda de governo aberto, por meio de conferências de orçamento participativo²⁰ e plataformas virtuais de monitoramento participativo de políticas, entre outros²¹.

Desde 2008, a cidade também conta com um programa de acompanhamento do desempenho, denominado Programa de Metas da Cidade. Lançado durante o governo de Gilberto Kassab (PSDB), a iniciativa se deve sobretudo à forte mobilização da sociedade civil promovida pelo *Movimento Rede Nossa São Paulo*, que logrou inserir o Programa como uma emenda à Lei Orgânica do Município. O Programa de Metas exige que os Prefeitos construam, por meio de audiências públicas, e apresentem seus indicadores de desempenho até 90 dias após a posse e que façam um acompanhamento da evolução das metas a cada seis meses²². Durante seu mandato, o prefeito Fernando Haddad (PT) expandiu a iniciativa, introduzindo o *Ciclo de Planejamento e Orçamento Participativos*, que combinou os relatórios de desempenho com iniciativas participativas, como audiências públicas em todas as regiões da cidade e consultas virtuais. O prefeito João Dória (PSDB) também logrou desenvolver seu próprio processo participativo para a construção das metas de sua gestão. A gestão Dória priorizou o envolvimento virtual dos cidadãos por meio de novas plataformas virtuais e metodologias para que os cidadãos expressarem seus sonhos, preocupações e/ou sugestões concretas para as metas da cidade, embora tenha também reduzido o peso do componente do orçamento participativo. Dória inseriu uma série de metas de governo aberto em seu Programa de Metas para 2017-2020²³, incluindo os cinco compromissos do Plano de Ação da OGP (no Objetivo 49, projeto 65), bem como outros compromissos em dados abertos e integridade (no Objetivo 49 e Objetivo 50, projeto 67, respectivamente)²⁴. A inclusão dos compromissos de governo aberto no conjunto de metas do atual prefeito é um sinal da crescente importância da agenda para a cidade. Neste marco, tanto os compromissos da OGP quanto o conjunto mais amplo de atividades relacionadas à agenda de governo aberto têm – *de facto* - um calendário de implementação mais longo (de quatro anos e não apenas um, como previsto no piloto da OGP), com indicadores de desempenho e monitoramento contínuo.

Desafios para a consolidação da agenda de governo aberto em São Paulo

Apesar dos importantes avanços mencionados, o conceito de governo aberto e participação social - assim como suas práticas - têm estado em constante disputa na cidade nas últimas décadas, não apenas entre o poder público e a sociedade civil, mas também dentro do poder público e entre gestões. O ano de 2017 foi particularmente desafiador neste sentido. Disputas em torno dos órgãos de controle começaram no início de janeiro, quando o novo prefeito anunciou que rescindiria o status de secretaria autônoma da CGM, integrando-a à Secretaria de Justiça. A medida enfrentou oposição, tanto de funcionários públicos quanto de especialistas externos, e a CGM acabou mantendo seu status autônomo. Posteriormente, em agosto, a Controladora Municipal Dra. Laura Mendes Amando de Barros foi demitida pelo Prefeito, que alegou “questões administrativas e operacionais” bem como de “baixo desempenho e falta de produtividade”²⁵. Alguns servidores interpretaram o ocorrido como preocupante à luz das agendas de transparência, integridade e combate à corrupção na cidade²⁶. Um novo controlador, Dr. Guilherme Rodrigues Monteiro Mendes, ex-Ouvidor Geral do Município,

substituiu a Dra. Mendes de Barros. Em outubro, a CGM passou por reformas administrativas. De acordo com Vanessa Meneguetti, servidora na COPI/CGM, tais reformas não devem alterar engajamento da CGM na agenda do governo aberto e no Plano de Ação da OGP²⁷.

A gestão eleita também propôs uma série de mudanças nas instituições participativas locais territorializadas, a saber os Conselhos Participativos Municipais (CPM), criados em 2013, em todas as 32 Prefeituras Regionais. Em agosto de 2017, a Prefeitura emitiu um Decreto (57.829/2017) instituindo alterações nas regras eleitorais para composição dos CPM. Entre outras mudanças, o coeficiente da representação foi alterado, reduzindo o número total de conselheiros eleitos por Prefeitura Regional²⁸. Poucas semanas antes, outra medida administrativa havia abolido os Conselhos Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Para uma discussão mais extensa deste Decreto e seu impacto inicial no funcionamento dos CPM, ver *Compromisso 1 - Participação*.

Além disso, o tratamento dado aos temas de transparência e acesso à informação tem sido objeto de críticas. Em novembro de 2017, a mídia relevou que altas-autoridades da Prefeitura, a cargo das decisões de acesso à informação, estavam negando acesso a informações públicas a jornalistas com base em na identidade e/ou motivos dos mesmos, violando assim princípios fundamentais do direito à informação. Em resposta oficial, a Prefeitura negou agir motivada politicamente e a autoridade envolvida no caso foi em seguida demitida do cargo²⁹. Servidores da CGM (órgão que preside a Comissão Municipal de Acesso à Informações) argumentam que este foi um caso isolado e não reflete o compromisso geral da Prefeitura com transparência e acesso à informação³⁰. Além disso, em novembro de 2017, a Câmara de Vereadores decidiu excluir os nomes dos servidores públicos de seu portal de dados abertos, deixando apenas o número de identificação interno e os salários. Especialistas em transparência acreditam que este é outro retrocesso em relação a padrões de transparência mais elevados que vigoravam desde 2011³¹. Em seu conjunto, esses episódios recentes apontam para a fragilidade dos avanços na agenda de governo aberto na cidade logrados na última década, fruto do empenho de atores sociais dentro e fora do poder público. Eles também ilustram os desafios, não somente no aprofundamento, mas também de sustentabilidade da agenda do governo aberto na cidade de São Paulo.

O piloto de São Paulo na OGP

O Plano de Ação de São Paulo na OGP está sendo liderado pela *Iniciativa São Paulo Aberta* (uma iniciativa piloto criada em 2014 e atualmente vinculada à SMRI³²), em estreita colaboração com a COPI/CGM. Aproximadamente 50 instituições governamentais participaram da implementação do Plano de Ação da OGP, seja em capacidade consultiva ou na implementação de compromissos. Durante a construção do Plano, em 2016, 17 servidores (tanto em tempo integral como estagiários) trabalhavam para a *São Paulo Aberta*. Em dezembro de 2017, esse número caiu para 6 pessoas, incluindo a equipe administrativa. O orçamento inicial alocado para a execução de todas as atividades relacionadas ao processo da OGP, realizado a partir do orçamento ordinário da SMRI era de R\$ 450.000,00³³. O orçamento foi reduzido para R\$ 257.978,25.000,00 durante a fase de implementação e não foi inteiramente executado³⁴. A baixa execução se explica, por exemplo, por algumas atividades (como a publicação do relatório anual da *São Paulo Aberta*) não terem sido realizadas por atrasos no calendário geral de implementação³⁵. A CGM também contribuiu financeiramente para as atividades do Plano de Ação, com recursos próprios, especialmente para os *Compromissos 2- Formação* e *4- Institucionalização*. O Plano de Ação da OGP tem caráter voluntário na cidade de São Paulo, mas a estrutura mais ampla de governo aberto é legalmente amparada pelo Decreto Nº 54.794, de 2014, que estabelece a *Iniciativa São Paulo Aberta* e o CIGA-SP³⁶. No nível político, os cinco compromissos da OGP deste primeiro Plano de Ação piloto foram posteriormente incluídos no Programa de Metas da cidade de São Paulo, válidos de 2017 a 2020.

Governo aberto no Brasil

O Brasil é um dos membros fundadores da OGP e atualmente está em seu terceiro Plano de Ação Nacional. O principal órgão responsável pela implementação da agenda da OGP no país é a Controladoria Geral da União (CGU), apoiada pelo Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA). O envolvimento e o compromisso das instituições nacionais cresceram desde 2011, com o progressivo envolvimento de ministérios setoriais e órgãos públicos nacionais no processo e a cargo de compromissos reformistas. Os níveis de progresso e impacto variaram, no entanto, e a colaboração entre governo e sociedade civil permanece um elemento desafiador do processo. Ambos reconhecem esses desafios de governança e uma série de iniciativas foram postas em prática para melhorar o diálogo entre as partes³⁷.

Em relação ao contexto político nacional, nos últimos dois anos, escândalos de corrupção tem ocupado o centro do debate público nacional. A subsequente grave crise política no governo federal tem ademais impactado politicamente as entidades subnacionais. No centro desta crise está a “Operação Lava Jato”, operação judicial de combate à corrupção que investiga uma série de políticos e legisladores de todos os principais partidos nacionais, além de membros do empresariado e do Judiciário. Em 2016, a presidente eleita Dilma Rousseff (PT) foi destituída por meio de um processo de impeachment, conduzido pelo Congresso. O processo foi juridicamente embasado em uma denúncia por crimes fiscais, ainda que politicamente tenha ligação direta com denúncias de corrupção contra o partido de Dilma e contra seu antecessor, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010). O então vice-presidente, Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro - MDB), que assumiu a presidência em abril de 2016 após a suspensão de Dilma Rousseff, também enfrenta acusações de corrupção. Devido ao apoio que recebe da grande maioria dos Congressistas, muitos deles também acusados de corrupção, Temer não tem sido objeto de novas denúncias, embora presida sob um elevado nível de descontentamento popular.

Apesar deste cenário político instável, a descentralização e capilarização da agenda de governo aberto é um processo em voga nos últimos anos, com várias cidades adotando programas pilotos de governo aberto³⁸. O terceiro Plano de Ação Nacional do Brasil inclui um compromisso (número 12) dedicado a aumentar a conscientização local sobre o governo aberto e, assim, promover a realização da agenda também a nível subnacional³⁹. Outro sinal da crescente importância da agenda em âmbito nacional é a realização, por dois anos consecutivos, do Encontro Nacional de Governo Aberto, reunindo participantes de governos federais e subnacionais, academia e sociedade civil⁴⁰. Durante o primeiro Encontro, realizado em 2016 em São Paulo⁴¹, a Prefeitura de São Paulo apresentou oficialmente seu Plano de Ação da OGP e o governo federal apresentou uma versão preliminar de seu terceiro Plano de Ação Nacional. A segunda edição, realizada no final de novembro de 2017, também aconteceu em São Paulo⁴².

Agendas prioritárias

Para os principais atores envolvidos com a OGP na cidade, tanto no governo como na sociedade civil, e que participaram da concepção e formulação do Plano de Ação, a principal prioridade era consolidar e fortalecer a agenda de governo aberto em São Paulo. Para este grupo, tratou-se de utilizar a OGP (não apenas o Plano de Ação, mas também a plataforma internacional) para consolidar e expandir iniciativas piloto, investir em atividades de formação dentro e fora da Prefeitura e criar um ambiente favorável para que a agenda de governo aberto siga avançando. Atores consultados também mencionaram a intenção de conter retrocessos, diante de um cenário que julgavam ser volátil, no qual iniciativas incipientes de

governo aberto corriam o risco de serem descontinuadas⁴³. Aqueles que atuaram na linha de frente da implementação do Plano, reconhecem a lógica subjacente, a coerência na maneira como o Plano foi desenhado e a inevitável interdependência entre os compromissos de formação, comunicação/disseminação e institucionalização. Ao longo da implementação também ficou claro que os atores estiveram particularmente mobilizados em torno de dois Compromissos: *1* 4, *Participação e Institucionalização*, respectivamente.

O Compromisso *1* visa fortalecer os Conselhos Participativos Municipais (CPM) e foi originalmente proposto por um grupo de conselheiros durante a etapa de construção do Plano. Esse compromisso teve sua implementação dificultada por uma série de desafios ao longo do ano. Já o Compromisso 4, busca criar uma rede de servidores públicos em temas de acesso à informação e governo aberto (a Rede INFO Aberta). Este compromisso foi avaliado como bem-implementado e com grande potencial transformador no sentido de promoção de uma cultura interna de governo aberto na Prefeitura, criando as condições necessárias para a gestão de novas iniciativas de governo aberto no futuro. Para os próximos Planos, em termos de áreas temáticas a serem priorizadas, atores sociais consultados sugeriram a contínua priorização da dimensão de participação social, considerando o tamanho e diversidade social de São Paulo, bem como os persistentes desafios de consolidação dos mecanismos de participação existentes. Também foi mencionado a necessidade de aprimorar os esforços de comunicação e disseminação das iniciativas e políticas de governo aberto, algo tido como um pilar de sustentação para todo e qualquer compromisso setorial futuro⁴⁴. Outra sugestão frequente foi para que os futuros planos incluam compromissos que busquem promover governo aberto na prestação de serviços públicos. Este tipo de compromisso é percebido como mais diretamente vinculado com as necessidades e aspirações de desenvolvimento local, podendo igualmente impactar na vida dos cidadãos de maneira mais direta⁴⁵. Atores consultados avaliam iniciativas como a do *Pátio Digital*, da Secretaria de Educação, como um bom exemplo de como promover a inovação e a abertura à participação social na prestação de serviços⁴⁶.

Escopo do Plano de Ação em relação ao contexto subnacional

Embora não seja tarefa do IRM dizer aos governos e organizações da sociedade civil o que deve ou não figurar nos Planos de Ação, as Diretrizes do IRM exigem que o mesmo identifique: “Em que nível o Plano de Ação e seus compromissos refletem, em um determinado contexto subnacional, os valores da OGP de transparência, prestação de contas (*accountability*) e participação social, conforme enunciados na Declaração de Princípios e nos Artigos de Governança da OGP”.

Considerando o contexto subnacional e institucional em que a cidade de São Paulo desenvolveu e buscou cumprir seus compromissos com a OGP, este primeiro Plano de Ação focou-se na temática da participação social (presente em três dos cinco compromissos adotados). Esse foco dialoga fortemente com a trajetória do Brasil e da cidade de São Paulo de inovações democráticas participativas⁴⁷, em um contexto de persistentes desigualdades⁴⁸. Contínuos esforços de descentralização política ocorreram nas últimas décadas na cidade e foram acompanhados por uma série de iniciativas governamentais importantes, mas insuficientes, para aumentar a participação social; de novas instituições participativas formais, como os Conselhos Participativos Municipais (CPM) em 2013 à mobilização direta de cidadãos, através de iniciativas como os “mutirões” na área de habitação e mais recentemente “Cidade Linda” e “Bairro Lindo” na zeladoria. Como mostrado na seção de *Contexto institucional e subnacional* acima, existem visões múltiplas e contraditórias de modelos e estruturas de participação social sendo debatidos

atualmente dentro e fora do governo municipal. A participação social deverá, assim, continuar sendo uma prioridade para os futuros Planos de Ação de São Paulo, embora a cidade possa investir progressivamente em compromissos capazes de refletir e conjugar também outros valores da OGP, para que as reformas propostas respondam ao rol de temáticas da agenda de governo aberto e o façam de maneira interdependente.

Além disso, os Planos de Ação da OGP poderiam articular mais claramente a agenda do governo aberto em torno das políticas públicas municipais, como saúde, educação, habitação e transporte, apenas para citar algumas. Esses são setores em que a Prefeitura pode se comprometer a abrir o governo, testando arranjos institucionais inovadores com atores não-estatais, movimentos da sociedade civil, sociedade civil organizada e o setor privado. Futuros compromissos setoriais podem ser co-construídos se valendo, por exemplo, das prioridades setoriais levantadas durante as consultas públicas para o Programa de Metas da Cidade e posteriormente consolidadas na versão final do documento. Como sugerido por um representante da sociedade civil no *Fórum*, compromissos futuros podem também ser mais claramente conjugados aos esforços em curso para municipalizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, um esforço importante de integrar debates, atores e iniciativas globais (como a Agenda 2030 ou a própria OGP) aos esforços locais de desenvolvimento⁴⁹.

Por fim, futuros Planos de Ação devem buscar contemplar um maior foco em ações de prestação de contas (accountability), como indicado mais detalhadamente na seção de recomendações.

⁴ Números oficiais do IBGE (2014). Ver <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>.

⁵ Durante a construção do Plano, as 32 sub-municipalidades eram referidas como *Subprefeituras*. Esse termo se encontra, por exemplo, na redação do Compromisso I. Em janeiro de 2017, a nova gestão eleita mudou o nome destas unidades para *Prefeituras Regionais*. Ver <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/noticias/?p=227932>.

⁶ No início de 2016, a dívida municipal foi renegociada com o governo federal, o que torna a cidade elegível novamente para tomar empréstimos no futuro. Ver <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/02/1743985-com-renegociacao-divida-da-cidade-de-sp-cai-de-r-74-bi-para-r-275-bi.shtml>.

⁷ Informação fornecida a pesquisadora do IRM pelo Embaixador Affonso Massot e equipe da São Paulo Aberta durante o período de revisão do relatório, em maio de 2018.

⁸ De acordo com informantes na Prefeitura, em dezembro de 2017 a equipe da *São Paulo Aberta* era composta de quatro servidores programáticos e dois servidores administrativos. Durante a maior parte do ano de 2017 a *São Paulo Aberta* contou com cinco servidores atuando no nível programático. Em 2016, 17 pessoas estavam alocadas na Iniciativa, de acordo com informações obtidas junto a servidores. Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação (15/05/2017), entrevista com Ana Dienstmann (07/08/2017), entrevista com Eduardo Barboza (07/08/2017), entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017), entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

⁹ Fernanda Campagnucci, da SME, também pontua que a descontinuidade no site da *São Paulo Aberta* afetou outras iniciativas municipais de governo aberto como, por exemplo, a realização de consultas públicas virtuais, previamente hospedadas neste espaço (entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação em 15/05/2017). No entanto, outras consultas virtuais, como a realizada para a construção do Programa de Metas, utilizaram-se de outras plataformas virtuais independentes, algumas delas construídas exclusivamente para este fim. A versão final do Programa de Metas com um documento de respostas aos comentários e propostas recebidos na consulta virtual pode ser vista em <http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>. A versão atual de outra plataforma virtual, a 'PlanejaSampa', também utilizada durante esta consulta pública ao Programa de Metas pode ser vista em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>.

¹⁰ Ver Coelho, Vera Schattan P.; Ferraz, Alexandre; Fanti, Fabiola; Ribeiro, Meire. "Mobilização e participação: um jogo de soma zero?: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 86, p. 121-139, mar. 2010. Ver também Coelho, Vera Schattan P.; Dias, Marcelo F.; Szabzon, Felipe. "Política Municipal e acesso a serviços de saúde: São Paulo 2001-2012, quando as periferias ganharam mais que o centro". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 100, p. 139-161, 2014.

¹¹ Os CPM foram instituídos por meio da Lei Municipal No 15.764/2013.

¹² Este órgão foi extinto após o fim da gestão Haddad, em janeiro de 2017.

- ¹³ Esta expansão é comumente associada, na literatura especializada, com as gestões dos Partido dos Trabalhadores (PT) (Luiza Erundina, Marta Suplicy e Fernando Haddad). Ver, por exemplo, Marin, Pedro de Lima; Guerrini, Ana Waksberg (2017). “Participação na cidade de São Paulo: do orçamento participativo ao programa de metas”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPi*, v2, n.1, p. 109-128.
- ¹⁴ 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).
- ¹⁵ Ver o Decreto Nº 54.794/2014 sobre o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29012014D%20547940000.
- ¹⁶ O Decreto que institui a CGM garante ao órgão um status e autonomia similar ao de uma Secretaria Municipal. No início de 2017, a nova gestão propôs reduzir essa autonomia e tornar a CGM órgão subordinado da Secretaria de Justiça. Essa proposta foi rejeitada internamente e externamente e a CGM mantém, atualmente, sua independência institucional das demais Secretarias.
- ¹⁷ Para mais acerca do trabalho da CGM desde 2013, ver Controladoria Geral do Município de São Paulo. *Controladoria em Casos experiências inovadoras para o combate à corrupção e a promoção da integridade na cidade de São Paulo*, São Paulo: 2015, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CC_Final2.pdf.
- ¹⁸ Em dezembro de 2012, o município de São Paulo aprovou o Decreto Municipal que regulamenta a Lei Federal de Acesso à Informação (12.527/2011) na cidade. Este Decreto foi alterado em janeiro de 2014, por meio de um novo Decreto Executivo (54.779/2014) afim de incorporar um rol mais amplo de mecanismos de promoção e do direito à informação na cidade. Ver <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2012/5362/53623/decreto-n-53623-2012-regulamenta-a-lei-federal-n-12527-de-18-de-novembro-de-2011-no-ambito-do-poder-executivo-estabelecendo-procedimentos-e-outras-providencias-correlatas-para-garantir-o-direito-de-acesso-a-informacao-conforme-especifica>.
- ¹⁹ Ver a legislação municipal em <http://www.camara.sp.gov.br/transparencia/dados-abertos/> e a estadual em <https://www.al.sp.gov.br/dados-abertos/sobre;jsessionid=A51E8532CB9E0E321E23FDD194080E11>.
- ²⁰ Ver <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/participe-da-assembleia-cidada-sobre-descentralizacao-do-orcamento-da-cidade-de-sao-paulo>.
- ²¹ Ver ‘De olho nas Metas’ (<http://deolhonasmetas.org.br/>) para um exemplo de acompanhamento participativo do Programa de Metas, ‘ObservaSP’ (<https://observasp.wordpress.com/>) para um exemplo de iniciativa participativa cidadã de monitoramento na área de habitação e o ‘Gabinete 56’ (<https://www.facebook.com/gabinete56/>) para um exemplo na área do Legislativo municipal. Outros exemplos de ações de iniciativa popular na América Latina, incluso algumas ocorrendo na cidade de São Paulo, mapeadas pela iniciativa *Update*, podem ser vistas em <https://www.institutoupdate.org.br/explore/list>.
- ²² Ver a Lei Orgânica do Município em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>.
- ²³ A versão final do Programa de Metas foi divulgada no Diário Oficial em 18/07/2017, ver <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?CliplD=7NPJClF8EAMCAe1243NKD1LBPO7&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>. Ver a íntegra em PDF em http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf.
- ²⁴ Para mais informações acerca do trabalho da CGM de promoção da transparência e dados abertos na cidade, para além da OGP, tais como os “Café Hacker” contra a corrupção e uma proposta de lei municipal de dados abertos, ver http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=239522. O planejamento inicial da CGM era que a Prefeitura apresentasse a proposta de lei à Câmara em novembro de 2017. No entanto, o prazo inicial de consultas foi estendido. Ver o anteprojeto em discussão em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMTDA_Anteprojeto_%20final_18_04_2018.pdf.
- ²⁵ Distintos veículos de imprensa cobriram o assunto. Ver, por exemplo, Rádio CBN (<http://cbn.globoradio.globo.com/sao-paulo/2017/08/17/PREFEITO-JOAO-DORIA-DECIDE-DEMITIR-CONTROLADORA-GERAL-DO-MUNICIPIO-DE-SP.htm>), Revista Exame (<http://exame.abril.com.br/brasil/doria-troca-comando-da-controladoria-que-fiscaliza-prefeitura/>) e Folha de São Paulo (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1910680-doria-demite-controladora-para-colocar-nome-alinhado-a-gestao.shtml?cmpid=compfb>).
- ²⁶ Visões compartilhadas por servidores da Prefeitura com a pesquisadora do IRM em caráter confidencial. Ver também cobertura crítica da mídia em resposta à proposta inicial da Prefeitura de modificar o status da CGM em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1830637-perda-de-status-de-secretaria-da-controladoria-em-sp-gera-apreensao.shtml>.
- ²⁷ Ver <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?CliplD=66D1L5F7N4j7ReCN3EJFK3OBC22&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>.
- ²⁸ O novo Decreto modifica a proporção de um representante para cada 10.000 habitantes para um a cada 30.000. Ver a íntegra do texto do Decreto 57.829/2017 em <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20170815&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>.

Decreto manteve, no entanto, a regra de reservar uma cadeira para um representante migrante, como conselheiro extraordinário, em cada Prefeitura Regional. A representação para migrantes foi introduzida pela primeira vez em 2013 nas Prefeituras Regionais aonde a população migrante compõe ao menos 0,5% do total de habitantes. Em 2015, a Prefeitura expandiu a representação de migrantes para as 32 Prefeituras Regionais

²⁹ Ver http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-doria-dificulta-acesso-a-dados-e-viola-lei-de-acesso-a-informacao,70002075921?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=manchetes .

³⁰ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

³¹ Ver <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1933395-camara-de-sao-paulo-esconde-salarios-de-servidores-em-site-oficial.shtml> .

³² A *Iniciativa São Paulo Aberta* nasceu no Gabinete do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016) e foi liderada pelo Chefe de Gabinete Gustavo Vidigal. Em seguida, tanto Vidigal como a iniciativa foram transferidas para a SMRI

³³ A Lei Orçamentária Anual (LOA) municipal, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, está desagregada por Secretarias e não por ações ou projetos. No entanto, na proposta de lei para o ano fiscal de 2018, a Prefeitura planejou executar R\$ 290,000.00 para iniciativas relativas ao governo aberto sob responsabilidade da SMRI. Ver

<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=0040J845PEBVCEdJAICU85K72LK&PalavraChave=%22governo%20aberto%22> .

³⁴ Informações obtidas por meio de entrevistas com servidores da São Paulo Aberta em dezembro de 2017 e por meio de comunicação com a SMRI em maio de 2018, durante a fase de revisão do relatório do IRM.

³⁵ Entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

³⁶ Ver o Decreto Nº 54.794/2014 sobre o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29012014D%20547940000 .

³⁷ Ver a íntegra do relatório do IRM em <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-end-of-term-report-2013-2016> .

³⁸ Por exemplo, em cidades como São Sebastião/SP e Teresina/PI. Ver outros exemplos em

<https://www.opengovpartnership.org/stories/solve-problem-we-need-know-it-first-using-local-democracy-index-guide-reforms> .

³⁹ Ver http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/copy2_of_compromisso-12-subnacionais .

⁴⁰ A segunda edição foi organizada conjuntamente por entidades da sociedade civil e por órgãos governamentais, tais como: Imaflora, ARTIGO 19, Agenda Pública, Open Knowledge Brasil, Colab/USP, Nic.br/Ceweb, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), Controladoria Geral do Município de São Paulo e a Iniciativa São Paulo Aberta.

⁴¹ Organizadores da primeira edição foram: ARTIGO 19, Imaflora, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br (NIC BR), Open Knowledge Brasil, Colab/USP, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e Prefeitura de São Paulo. O evento contou com o apoio da organização não-governamental Inesc.

⁴² Ver a íntegra da programação em <https://2encontrogovernoaberto.wordpress.com/programacao/> . Uma foto de uma das mesas-redondas pode ser vista no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy> .

⁴³ 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), entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017) e entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).

⁴⁴ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).

⁴⁵ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017).

⁴⁶ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017), entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017), entrevista com Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT (01/09/2017) e entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

⁴⁷ Ver Coelho, Vera Schattan Pereira (2014) "A Brief Reflection on the Brazilian Participatory Experience," *Journal of Public Deliberation*: Vol. 10:1, Article 18. Disponível em <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss1/art18>

⁴⁸ Ver Rede Nossa São Paulo (2017). *Mapa da Desigualdade 2017*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo. Disponível em <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/mapa-da-desigualdade-2017.pdf> .

⁴⁹ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017).

Processo de elaboração e monitoramento do Plano de Ação

Processo de elaboração 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. A despeito 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 Plano⁵⁰.

A *Iniciativa São Paulo Aberta*, projeto piloto lançado em janeiro de 2014 pela Prefeitura Municipal de São Paulo e atualmente alocado na Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), para descentralizar e fomentar a agenda de governo aberto na cidade⁵¹, conjuntamente com a Coordenadoria da Promoção da Integridade (COPI) da Controladoria Geral do Município (CGM)⁵², desenvolveram uma proposta de processo de co-criação do Plano de Ação⁵³. Para tanto, a primeira etapa foi a eleição de OSC para compor um *Fórum de Gestão Compartilhada* (doravante, *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/CGM conceberam o processo de eleição de entidades da sociedade civil a partir dos insumos que receberam durante as duas reuniões abertas introdutórias⁵⁴. Tal processo, incluso a institucionalização do *Fórum* e os critérios para sua composição foram em seguida formalizados por

meio de resolução administrativa⁵⁵ do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da cidade de São Paulo (CIGA-SP)⁵⁶. Assim, tanto a prefeitura, por meio de representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM, quanto organizações da sociedade civil possuem representação garantida no *Fórum*. 22 entidades se registraram para votar e/ou serem votadas nas eleições ao *Fórum*⁵⁷. 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 mecanismo⁵⁸. Por meio do *Fórum*, as entidades eleitas e os representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM levaram adiante um processo participativo de construção do plano de ação municipal, dividido em três grandes etapas:

- (i) *Etapa de Diagnóstico*⁵⁹: 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)⁶⁰ 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 anterior⁶¹.

O *Fórum* organizou as propostas de compromissos elaboradas pela sociedade nas oficinas presenciais, 16 no total, em torno de cinco grandes eixos temáticos (*Participação, Formação, Comunicação, Institucionalização, Inovação tecnológica/Dados Abertos*). Na etapa de votação virtual, cada votante escolheu cinco compromissos, sendo um para cada eixo temático. Tal metodologia, definida pelo *Fórum*, buscou garantir diversidade temática ao Plano de Ação⁶².

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, a construção dos marcos dos compromissos não foi aberta à consulta pública ampla⁶³. No entanto, os mesmos foram discutidos durante o primeiro *Encontro Nacional de Governo Aberto*, realizado em 29 de novembro de 2016, em São Paulo, e que contou com a participação de 230 pessoas⁶⁴. 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 OGP⁶⁵. Em junho de 2017, a Prefeitura Municipal de São Paulo submeteu uma versão revista do Plano de Ação, contendo alterações no quinto compromisso⁶⁶.

Tabela 5. Requisitos básicos

<p>I. Mecanismo de participação: Foi possível encontrar uma maneira de trabalhar em parceria com organizações da sociedade civil 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>	<p>Sim</p>
--	------------

<p>2. Priorização: 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. Construção de compromissos: A sociedade civil participou na construção/elaboração dos compromissos e marcos?</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>4. Revisão: Os compromissos foram submetidos à revisão da Unidade de Apoio da OGP previamente a sua finalização?</p> <p>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.</p>	Não
<p>5. Submissão: Os compromissos foram submetidos no prazo?</p> <p>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.</p>	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 cidadãos (municípios), em geral. Segundo Gustavo Vidigal, então coordenador da *São Paulo Aberta* e Laila Belix, então coordenadora da COPI/CGM durante o processo de construção do Plano de Ação, no momento em que a Prefeitura decidiu candidatar-se ao programa piloto subnacional da OGP, passou a agir proativamente no sentido de convidar representantes da sociedade civil organizada, incluso movimentos sociais de base, para torna-los ativos no processo desde o início⁶⁷. Os atores convidados para as duas primeiras reuniões introdutórias em agosto de 2016, a maior delas chamada de “Diálogo sobre o Plano de Ação da OGP”⁶⁸, foram sobretudo OSC atuantes em questões de transparência, acadêmicos e movimentos sociais locais ativos em questões de raça, saúde e moradia⁶⁹. Entidades da sociedade civil que participam do *Fórum* avaliam que a quantidade de participantes deste primeiro encontro foi significativa⁷⁰.

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)⁷¹. Para esse fim, as equipes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM realizaram encontros adicionais como movimentos sociais locais para encorajá-los a participar da iniciativa e integrar o *Fórum*⁷². 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)⁷³. 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 organizados⁷⁴.

Como foi feita a divulgação?

Representantes da Prefeitura e 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 Ação⁷⁵. Entrevistados também acreditam que esse contexto particular trouxe desafios ao processo, como um todo⁷⁶. No intuito de driblar estes obstáculos, convites foram feitos usando as redes de contatos dos dois órgãos da Prefeitura liderando o processo (*São Paulo Aberta* e *COPI/CGM*) e por meio das redes das próprias entidades da sociedade civil que compõem o *Fórum*⁷⁷, 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 uma⁷⁸. 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 virtual⁷⁹.

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)*⁸⁰, *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 compartilhados durante todas as etapas do processo de construção do Plano. O *Fórum* se reuniu formalmente seis vezes durante os meses de elaboração do Plano⁸¹. 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 formais⁸².

As listas de presença da *São Paulo Aberta*⁸³ contabilizam um total de:

- 26 representantes da sociedade civil presentes na primeira reunião introdutória “Diálogo sobre Plano de Ação da OGP”⁸⁴;
- 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
- 711 representantes da sociedade civil participando da votação virtual para selecionar os compromissos finalistas que comporiam o Plano de Ação⁸⁵.

Somando 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/CGM 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 territoriais⁸⁶, 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 (no contexto das restrições impostas às comunicações oficiais da Prefeitura durante o período eleitoral⁸⁷), o enfoque dado às plataformas virtuais na fase de votação acarretou em uma exclusão de potenciais participantes em uma cidade na qual a *e-participação* não é a regra⁸⁸. Não obstante, a avaliação geral foi de terem logrado realizar um processo altamente participativo⁸⁹.

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)⁹⁰. 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 de 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 mais favorável) e dispondo 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 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 virtual⁹¹. 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 setorial⁹². Por outro lado, as diretrizes para os moderadores foram bastante claras no sentido de criar ambientes de confiança para que os cidadãos se expressassem livremente⁹³ 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 sociedade⁹⁴. 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 representantes 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 6. 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 fez devolutivas 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	

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ Ver uma primeira proposta de etapas para a consulta em 'São Paulo Aberta's 'Diagnosis Results Presentation' no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>. Para a versão final das etapas da consulta, ver 'Figure 1 - Action Plan Development Roadmap', também disponível no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

⁵⁴ Ver lista de presença da reunião aberta "Diálogo sobre Plano de Ação da OGP" (04/08/2016) no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

⁵⁵ Ver Resolução do CIGA Número 1, de 25 de agosto de 2016, no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ver http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/governo_aberto/Paginas/forum-de-Gest%C3%A3o-Compartilhada.aspx.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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 Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

⁶⁰ Ver convite oficial às oficinas territoriais em 'Figure 2 - Action Plan Development Consultations invite' no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

-
- ⁶¹ Ver divulgação oficial da Prefeitura do processo de elaboração do plano com todas as etapas previstas em ‘Figure I - Action Plan Development Roadmap’ no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- ⁶² 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).
- ⁶³ Entrevista com Joara Marchezini, da Artigo 19 e RETPS (20/04/2017).
- ⁶⁴ Segundo Vanessa Meneguetti, servidora da CGM, na ocasião houve uma atividade em que os participantes foram divididos entre os cinco compromissos e foram apresentados os marcos sugeridos pelo Fórum. Na ocasião alterações foram debatidas e levadas em conta na elaboração final por parte do Fórum.
- ⁶⁵ 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.
- ⁶⁶ Uma explicação mais detalhada será fornecida na seção de análise dos compromissos.
- ⁶⁷ 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.
- ⁶⁸ Prefeitura de São Paulo, Lista de Presença “Diálogo sobre o Plano de Ação da OGP” (04/08/16).
- ⁶⁹ 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.
- ⁷⁰ Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)
- ⁷¹ 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).
- ⁷² 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.
- ⁷³ 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.
- ⁷⁴ Entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta (08/05/2017).
- ⁷⁵ 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).
- ⁷⁶ 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), entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017), entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação (15/05/2017) e Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017).
- ⁷⁷ Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017)
- ⁷⁸ Ver ‘Figure I - Action Plan Development Roadmap’ no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- ⁷⁹ Entrevista com Paula Oda, Instituto Ethos, 19/07/2017.
- ⁸⁰ 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.
- ⁸¹ Informações obtidas no repositório virtual interno do Fórum de Gestão Compartilhada. 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.

-
- ⁸² Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)
- ⁸³ Informações obtidas no repositório virtual interno do *Fórum de Gestão Compartilhada*. 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.
- ⁸⁴ 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.
- ⁸⁵ São Paulo Aberta. “Memória da Iniciativa São Paulo Aberta”, São Paulo: Dezembro, 2016, disponível em https://issuu.com/anadferraz/docs/livro_sp_aberta. Íntegra da publicação também disponível no Repositório Virtual do IRM (“Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences”), em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- ⁸⁶ Entrevista com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017).
- ⁸⁷ Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora Secretaria Municipal da Educação (15/05/2017) e com Laila Belix, ex-coordenadora da COPI/CGM (02/06/2017).
- ⁸⁸ Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017).
- ⁸⁹ Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017)
- ⁹⁰ “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
- ⁹¹ Entrevista com Paula Oda, Instituto Ethos (19/07/2017).
- ⁹² Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017).
- ⁹³ Ver ‘Guidelines to the Workshops’ no Repositório Virtual do IRM (“Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences”), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- ⁹⁴ 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).

Processo de monitoramento da implementação do Plano de Ação

Requisitos básicos da OGP

Os governos subnacionais receberam as seguintes diretrizes sobre a participação social durante a elaboração e implementação do Plano de Ação:

Dezembro de 2016 – dezembro de 2017: Implementação dos compromissos

As orientações abaixo fornecem maiores informações sobre como fazer a gestão da implementação dos compromissos, como fazer avaliações internas e como realizar consultas com a sociedade civil ao longo de todo o processo.

- Os compromissos devem ser executados em parceria com a sociedade civil e devem buscar contemplar mais ampla gama possível de insumos vindos dos cidadãos. [Esta nota](#) fornece orientação sobre como conduzir um processo efetivo de consulta pública e fornece diretrizes sobre consultas periódicas com a sociedade civil.
- Os governos devem realizar avaliações internas regulares para garantir que os compromissos estejam avançando como esperado e que um papel constante a ser desempenhado pela sociedade civil tenha sido definido. Essa avaliação deve ser realizada conforme o modelo de autoavaliação da OGP, para facilitar a coleta de informações pelo pesquisador do IRM.
- Em intervalos regulares, os governos devem publicar uma breve atualização sobre o nível de progresso dos compromissos e usar a ocasião como uma oportunidade para receber comentários. Para complementar os sistemas de acompanhamento, os governos são fortemente encorajados a manter um repositório público on-line de todos os documentos, evidenciando as consultas e a implementação dos compromissos.

A Prefeitura de São Paulo cumpriu com a maioria dos requisitos da OGP relativos à participação social durante a implementação do Plano. O mesmo arranjo institucional criado para garantir a participação durante a elaboração, o *Fórum de Gestão Compartilhada* (estabelecido pelo Decreto Nº1 do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto - CIGA-SP), funcionou como mecanismo participativo durante o monitoramento da implementação do Plano. Para maiores informações sobre o *Fórum*, ver seção *Processo de Elaboração do Plano*.

Contudo, diferentemente do que ocorreu durante o processo de elaboração do Plano, a participação social no monitoramento da implementação não contou com um calendário de etapas definido previamente. O desenho do que seria o padrão de colaboração entre sociedade civil e governo no *Fórum* foi acordado entre as partes durante as primeiras reuniões do mesmo, no início de 2017. Grupos de trabalho temáticos foram criados para que as entidades da sociedade civil do *Fórum* pudessem monitorar e contribuir com a execução de cada um dos compromissos⁹⁵. As organizações se dividiram nos diferentes grupos de trabalho, de acordo com o interesse e expertise de cada uma. Não foram delimitadas atribuições específicas para cada uma das partes – representantes governamentais e sociedade civil -, o que ao longo do ano acabou por gerar expectativas conflitantes acerca da divisão de responsabilidades e frustração em ambos os grupos, sobretudo durante os períodos mais intensos e desafiadores do processo de implementação⁹⁶.

Por meio do *Fórum*, o governo garantiu uma institucionalidade e um espaço contínuo para a participação da sociedade civil no monitoramento da implementação do Plano. Outros servidores da Prefeitura, trabalhando para as demais Secretarias parceiras na implementação de compromissos também foram convidados a participar deste espaço, ainda que, na prática, tenham se envolvido pouco com a gestão do dia-a-dia da execução do Plano de Ação. Durante o período de implementação, o *Fórum* realizou reuniões gerais mensais, nas quais representantes da *São Paulo Aberta* e COPI/CGM apresentavam o andamento das atividades previstas em cada compromisso aos demais membros e, em seguida, planejava-se e discutia-se questões específicas relativas à implementação. Um total de oito reuniões gerais foram realizadas entre fevereiro e dezembro de 2017⁹⁷. A maior parte dos grupos de trabalho se reuniu regularmente (duas ou três vezes ao mês, de acordo com as necessidades específicas de cada compromisso⁹⁸) durante os primeiros meses de implementação, momento em que se estabeleceu a estratégia de implementação de cada compromisso.

Quanto às atualizações, pautas, breves sínteses dos tópicos debatidos e decisões tomadas nas reuniões mensais foram registradas em atas, disponibilizadas a todos os membros do *Fórum* via um repositório virtual interno. Tal plataforma foi utilizada como ferramenta de trabalho e não como repositório público dos documentos relativos ao Plano de Ação da OGP. Acesso a este repositório virtual também foi garantido à pesquisadora do IRM.

Para além das reuniões do *Fórum*, das quais participaram as entidades da sociedade civil eleitas ao órgão, a Prefeitura não publicou ou disponibilizou atualizações periódicas acerca do andamento dos compromissos ao público geral. A ausência de um repositório público exclusivamente destinado a questões da OGP durante a implementação, assim como a falta de espaços presenciais nos quais a Prefeitura pudesse prestar contas do andamento e nível de progresso na implementação a um grupo mais amplo de atores sociais, fez com que as atualizações tivessem um caráter mais informal. Informações mais pontuais foram disseminadas publicamente por veículos de comunicação institucional e mídias sociais da *São Paulo Aberta*, COPI/CGM e a Secretaria de Comunicação da Prefeitura, que com certa periodicidade veiculavam notícias relativas a atividades dos compromissos da OGP. Atualizações ao público ocorreram também por meio das falas de servidores da *São Paulo Aberta* e COPI/CGM em atividades ligadas ao Plano. Em dezembro de 2017, no fim do período de implementação, a Prefeitura disponibilizou proativamente um relatório final de progresso do Plano de Ação, em um esforço interessante e reconhecidamente importante de prestação de contas⁹⁹.

Tabela 7. Requisitos básicos

I. Avaliação interna & Mecanismo de participação:	
a. <input type="radio"/> O governo conduziu avaliações internas periódicas?	I.a Sim
b. <input type="radio"/> O governo assegurou um papel contínuo para a sociedade civil?	
Diretriz: Os governos devem realizar avaliações internas regulares, para garantir que os compromissos estejam avançando como esperado e que haja, continuamente, um papel a ser desempenhado pela sociedade civil.	
2. Atualizações periódicas e momentos para receber comentários:	
a. <input type="radio"/> O governo publicou atualizações sobre o andamento periodicamente? [ao menos uma vez a cada quatro meses]	2.a Não
b. <input type="radio"/> Organizações da sociedade civil tiveram a oportunidade de comentar sobre o processo de	

<p>implementação dos compromissos?</p> <p>Diretriz: Em intervalos regulares, os governos devem publicar uma breve atualização sobre o progresso em relação aos compromissos e usar isso como uma oportunidade para receber comentários.</p>	2.b Sim
<p>3. Repositório virtual:</p> <p>a. O governo criou um repositório virtual público com todos os documentos relativos à OGP?</p> <p>Diretriz: Para complementar os sistemas de acompanhamento, os governos são fortemente encorajados a manter um repositório público on-line de todos os documentos, evidenciando consultas e a implementação de compromissos.</p>	3.a Não

Abertura à participação durante a implementação

Quem foi convidado?

Os atores sociais convidados para monitorar a implementação do Plano de Ação foram as oito organizações da sociedade civil, eleitas para o *Fórum de Gestão Compartilhada* da OGP. Nenhuma outra consulta aberta formal à sociedade civil organizada ou ao público e aos cidadãos em geral, foi organizada. As organizações do *Fórum* chegaram a aventar a possibilidade de ampliar o espaço e trazer novas vozes ao colegiado, sugerindo, por exemplo, a realização de novas eleições e a elaboração de um guia de procedimentos internos claros para esclarecer deveres e responsabilidades¹⁰⁰ das organizações no *Fórum* no Plano. No entanto, nenhuma dessas propostas foi adiante.

Como foi feita a divulgação?

As datas, os horários e as pautas das reuniões do *Fórum* durante a implementação - reuniões gerais mensais e reuniões dos grupos de trabalho dos compromissos - foram acordados entre os representantes da Prefeitura e da sociedade civil no *Fórum*. Em via de regra, as reuniões foram chamadas pela Prefeitura e as informações práticas comunicadas e circuladas eletronicamente, por meio de e-mails a todos os membros.

Apesar de nenhum esforço adicional ter sido feito para ampliar formalmente a participação da sociedade civil e dos cidadãos durante o monitoramento da implementação do Plano de Ação, de uma maneira informal e menos sistemática, as organizações do *Fórum* e aqueles que implementaram atividades (servidores da Prefeitura ou Agentes de Governo Aberto) se esforçaram para comunicar sobre o Plano de Ação da OGP a um público maior, contando com o fato que compromissos como o *1 - Participação* e o *2 - Formação* tinham um forte componente público. Sempre que possível, os atores mais inteirados traçavam, em suas falas públicas, um panorama claro de como as atividades dos compromissos estavam conectadas a uma agenda mais ampla de governo aberto na cidade, como essa agenda se encaixa em uma plataforma internacional mais ampla - a OGP - e como esses compromissos também figuravam no Programa de Metas da Cidade para 2017-2020. Como tal, embora limitadas, as atividades dos compromissos conduzidas sob o guarda-chuva da OGP acabaram por servir como momentos potenciais de divulgação, sensibilização e socialização para o Plano de Ação.

Quem na sociedade civil participou?

As organizações da sociedade civil eleitas para o *Fórum* participaram ativamente do planejamento, implementação e avaliação interna, exercendo funções de monitoramento e de co-implementação.

Todas as reuniões do *Fórum* foram realizadas nas dependências da Prefeitura, em horário comercial¹⁰¹. Com o passar do ano, este acordo revelou-se não tão conveniente para todos os representantes da sociedade civil¹⁰². Das oito entidades originalmente eleitas para o *Fórum*, em agosto de 2016, apenas quatro permaneceram totalmente ativas ao longo do ano na co-implementação e monitoramento dos compromissos¹⁰³. As outras quatro não participaram das reuniões mensais do *Fórum*, nem nos grupos de trabalho, nem estiveram presentes em outras atividades relacionadas aos compromissos da OGP¹⁰⁴, embora alguns indivíduos tenham se envolvido em um monitoramento indireto ou pontual de um ou outro compromisso. Os representantes que justificaram publicamente sua limitada participação ou desligamento o fizeram devido à incompatibilidade de agenda para participar de reuniões presenciais na Prefeitura durante o horário comercial ou mudanças nas prioridades políticas e estratégicas institucionais das entidades após as eleições municipais de 2016¹⁰⁵.

Como mencionado anteriormente, na ausência de um repositório virtual unificado e abrangente contendo informações acerca de todas as atividades relacionadas à OGP, para além da página da *São Paulo Aberta* no Facebook, tornou-se extremamente desafiador para outros cidadãos e organizações da sociedade civil - além daquelas já envolvidas desde o início - monitorar a implementação do Plano, ainda que em uma capacidade mais externa.

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). 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”.

Organizações da sociedade civil e representantes da Prefeitura possuem narrativas distintas em relação à eficiência e utilidade deste mecanismo participativo como um órgão de monitoramento. Como mencionado, participaram das reuniões gerais representantes dos dois órgãos governamentais formalmente designados como membros do *Fórum* (a saber, as equipes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM) e um número reduzido de representantes das organizações da sociedade civil eleitas.

Os representantes da sociedade civil no *Fórum* relataram ter desempenhado não apenas os papéis esperados de monitoramento e controle social, mas também auxiliado no dia-a-dia da execução de muitas das atividades planejadas: participação nas atividades dos compromissos (reuniões e formações), mobilização de palestrantes, atuação como palestrantes em formações, apoio logístico de oficinas, entre outras funções. Alguns representantes sociedade civil acreditam que a crescente necessidade de planejar a implementação de alguns dos compromissos nos territórios - em uma cidade do tamanho de São Paulo e com recursos humanos governamentais limitados – limitou as possibilidades de um diálogo mais estratégico e de informes regulares por parte da Prefeitura sobre o progresso geral do Plano de Ação, comprometendo assim funções mais clássicas de acompanhamento e monitoramento por parte das organizações. Já os representantes governamentais, ao contrário, esperavam que as entidades do *Fórum* estivessem mais consistentemente envolvidas no dia-a-dia da implementação, por exemplo, participando de mais eventos e atividades¹⁰⁶.

Ambos os lados relataram que as reuniões dos grupos de trabalho se tornaram menos frequentes durante os meses finais e se concentraram principalmente em resolver questões imediatas de

implementação, devido às crescentes restrições nos recursos humanos da *São Paulo Aberta*, em vez de ações de planejamento estratégico, monitoramento e avaliação¹⁰⁷.

Como descrito acima, o engajamento da sociedade civil durante a implementação do Plano foi formalmente limitado às organizações eleitas ao *Fórum*, mas nem todas os representantes eleitos participaram ativamente e continuamente do acompanhamento da implementação¹⁰⁸. Nenhuma ação concreta foi tomada pelo *Fórum* para reverter este cenário, seja abrindo suas reuniões para outras organizações da sociedade civil ou abrindo uma eleição formal adicional para trazer novas vozes ao grupo¹⁰⁹. Além disso, a falta de um repositório público virtual e de um site exclusivamente dedicado a iniciativas de governo aberto na cidade, incluindo a participação de São Paulo na OGP, também dificultaram a avaliação e o comentários públicos sobre o progresso por parte de atores mais externos ao processo. Mesmo que de uma maneira informal, essa potencial rede estendida de cidadãos e OSC ativos poderia ter apoiado o *Fórum* nas tarefas de implementação, sobretudo territorialmente. Ter conseguido transformar o repositório virtual interno em um repositório público, mais amplo, e garantido um site adequado, poderia ter igualmente ajudado a criar evidências públicas para mobilizar esse conjunto mais amplo de cidadãos e atores externos.

Com base nesses fatos, a pesquisadora do IRM acredita que o nível de participação social durante a implementação do Plano de Ação atingiu o nível de colaboração. Representantes do *Fórum* reconhecem a singularidade deste processo colaborativo e valorizam os esforços contínuos da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM para criar e manter esse espaço horizontal¹¹⁰. No entanto, diferentemente do processo de elaboração do Plano, durante a implementação, a colaboração foi ainda mais restrita ao grupo de entidades eleitas ao *Fórum*, posto que o público mais amplo – tanto por parte da sociedade civil organizada quanto os cidadãos em geral - não foram suficientemente mobilizados e não estiveram envolvidos no processo.

A interação e os intercâmbios, bem como a franqueza dos debates entre as entidades da sociedade civil e os servidores da Prefeitura no *Fórum* são importantes indicadores da criação de espaços de parceria e confiança-mútua para aqueles que desejam que o Plano de Ação da OGP funcione em São Paulo. Para Planos futuros, um reequilíbrio é desejável, de modo a incluir mais momentos de diálogo público para o compartilhamento de informes e prestação de contas externa sobre o progresso dos compromissos, permitindo a outras partes interessadas a possibilidade de também interagir e se envolver com essa agenda.

Tabela 8. Nível de participação social

Nível do aporte público		Durante a implementação 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 fez devolutivas 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	

⁹⁵ Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017) e grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017).

⁹⁶ Entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017), interview with Renata Galf, from *Transparência Brasil* (14/11/2017) e entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

⁹⁷ Ao longo da etapa de elaboração do Plano, entre setembro e dezembro de 2016, o Fórum se reuniu seis vezes

⁹⁸ Informação comunicada à pesquisadora por distintos membros do Fórum. A pesquisadora apenas localizou um número limitado de atas de reuniões dos Grupos de Trabalhos dos compromissos, sobretudo as iniciais, dado que as mesmas tornaram-se escassas ao longo do ano.

⁹⁹ Ver “Relatório de Implementação (dezembro - 2017)” in SMRI/São Paulo Aberta. *Plano de comunicação* de governo aberto. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=247324.

¹⁰⁰ Grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017) e entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

¹⁰¹ Importante ressaltar que a audiência pública para alteração do Compromisso 5 foi realizada às 19h00 em dia útil (8/6/2017), segundo a SMIT buscando permitir maior participação social.

¹⁰² Dois representantes justificaram publicamente suas ausências, devido à impossibilidade de conciliar as reuniões na Prefeitura com as obrigações de horários de trabalho, dado que as mesmas eram organizadas em horário comercial. Outros, no entanto, incluso representantes de movimentos sociais territorialmente organizados em regiões mais distantes do centro da cidade, demonstraram comprometimento intenso com as reuniões do Fórum, ainda que isso representasse significativas horas de deslocamento.

¹⁰³ A saber, o *Movimento Popular de Saúde*, a *Rede pela Transparência e Participação Social – RETPS* (representada na maioria das vezes pela organização de transparência *Artigo 19 Brasil* com o apoio da W3C, atuando na área de transparência e dados abertos), o *Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentável - PIDS* (associação de entidades de desenvolvimento local atuando na região do Butantã) e a organização *Transparência Brasil*.

¹⁰⁴ As entidades que não participaram ativamente foram: Liga Solidária, Open Knowledge Brasil, Transparência Hacker e WRI.

¹⁰⁵ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017), entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017), grupo focal com representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada (18/05/2017) e entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017). O IRM não logrou obter resposta de duas entidades, WRI and Open Knowledge Brasil, sobre suas razões para ausências e desengajamento do processo. A pesquisadora tentou, ainda que sem sucesso, contatar os representantes tanto individualmente quanto coletivamente.

¹⁰⁶ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017) e entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

¹⁰⁷ Entrevista com Renata Galf da *Transparência Brasil* (14/11/2017).

¹⁰⁸ Isso se tornou claro não apenas por meio das Atas das reuniões do Fórum, às quais a pesquisadora teve acesso, mas também no decorrer das entrevistas com membros do Fórum e nos eventos e atividades ligados aos compromissos da OGP dos quais a pesquisadora participou como observadora.

¹⁰⁹ Entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017) e entrevista com Renata Galf da *Transparência Brasil* (14/11/2017).

¹¹⁰ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017).

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]¹¹¹, 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.*

Perfil do compromisso

Data de início no plano de ação:	Janeiro de 2017
Data prevista de término:	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
Promoveu governo aberto?	Marginalmente

<p>Este é um compromisso estrelado?</p> <p>Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares na OGP. Para receber a estrela, o compromisso deve atender a uma série de critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - É preciso que seja suficientemente específico para que uma avaliação acerca de seu potencial impacto seja feita. Compromissos estrelados possuem, portanto, especificidade “média” ou “alta”. - A redação ou o texto do compromisso deixa clara sua relevância para o governo aberto. Especificamente, a linguagem deixa claro o vínculo a, ao menos, um dos valores da OGP de acesso à informação, participação social ou prestação de contas (<i>accountability</i>). - O compromisso teve um impacto potencial “transformador” quando implementado em sua integralidade. - Por fim, o compromisso deve ter logrado um nível substancial de progresso ao longo do período de implementação do Plano, tendo atingido os níveis “substancial” ou “entregue”. 	Não
---	-----

Perfil do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto Potencial				Nível de progresso				Promoveu governo aberto?				
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e inovação para transparência e Prestação de contas	Nenhum	Pouco	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante
Geral			✓		✓	✓					✓			✓					✓		
1.1 Disponibilização documentos das reuniões dos CPM				✓	✓						✓			✓							
1.2. Realização de reuniões inter-conselhos em todas as Prefeituras Regionais			✓			✓					✓			✓							
1.3 Produção e publicação de relatórios semestrais de atividades pelas				✓	✓						✓			✓							

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 (CPM) 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 CPM são uma instituição participativa recente, criados apenas em 2013¹¹². 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 CPM 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 distintos 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 CPM, criando espaços para que os 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 CPM, como agendas, convocatórias e atas.

Ainda que em teoria a atuação destes 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 no Manual de Procedimentos do IRM¹¹³. Os marcos 2 e 3 deste compromisso 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 lideram 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.¹¹⁴ Isso porque a transformação de conselhos participativos em deliberativos exigiria mudanças legislativas para as quais a equipe que hoje trabalha na implementação do plano não acredita lograr articular apoio¹¹⁵. 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 a 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, articulando parcerias entre os conselheiros participativos (sobretudo por intermédio dos coordenadores dos CPM) 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 exortados a garantir a publicação sistemática de seus documentos, impactando na atuação dos próprios CPM e das autoridades locais, principalmente dos Prefeitos Regionais.

Já o segundo marco, que busca responder aos desafios impostos pela fragmentação, baixa articulação e pouco 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 específicos de servidores para realizarem as tarefas previstas, por

exemplo, no primeiro e terceiro marcos¹¹⁶. Em paralelo, é importante salientar que a questão da formação de servidores já foi identificada pela Prefeitura como importante e que alguns treinamentos, de caráter mais geral, serão oferecidos a servidores, incluso aqueles que trabalham em Prefeituras Regionais, como parte das atividades previstas nos Compromissos 2 e 4, quais sejam o Programa de Agentes de Governo Aberto e a Rede INFO Aberta.

Nível de progresso

Limitado

O nível de progresso nos diferentes marcos deste compromisso variou sensivelmente. Como um todo, a pesquisadora do IRM acredita que São Paulo progrediu de maneira limitada na implementação deste compromisso, devido a significativos desafios de execução e coordenação intersecretarial e outros de ordem política neste primeiro ano.

1º marco: Disponibilizar documentos das reuniões dos Conselhos Participativos Municipais

Em relação a este primeiro marco, embora todas as Prefeituras Regionais tenham criado e/ou reativado uma seção específica de “participação social” em seu site, agendas, pautas e atas de reuniões dos CPM não foram consistentemente disponibilizadas virtualmente. Ademais, o tipo e a quantidade de informação disponível online variaram entre as Prefeituras Regionais¹¹⁷. Com base em buscas individualizadas nos sites das mesmas, a pesquisadora do IRM constatou que a maioria deles havia disponibilizado pouquíssimas ou nenhuma ata das reuniões de 2016 ou 2017. Em geral, informações sobre reuniões e deliberações passadas estavam desatualizadas. Mesmo nos sites comparativamente mais atualizados, constata-se atrasos de seis meses ou mais (por exemplo, maio ou julho de 2017 para as Prefeituras Regionais de Jabaquara e Itaquera, respectivamente)¹¹⁸. Nem todos os sites tinham cronogramas ou convites claros para as eleições para membros dos Conselhos, programada para dezembro de 2017, ou para as reuniões intersetoriais semestrais, organizadas sob o guarda-chuva da OGP. Representantes da sociedade civil entrevistados também não relataram melhorias significativas na disponibilidade e/ou acessibilidade desses documentos em formato impresso¹¹⁹.

2º marco: Realizar reuniões abertas intersetoriais semestrais nas 32 Prefeituras Regionais

Neste segundo marco, a primeira rodada de reuniões intersetoriais, denominadas *Diálogos Abertos com os Conselhos Participativos Municipais* foi realizada entre julho e agosto de 2017 em todas as Prefeituras Municipais, com exceção da Penha¹²⁰. Esses *diálogos* (em vez de *reuniões deliberativas*, como determinado no texto do compromisso) foram cuidadosamente planejados pelo *Fórum* para construção de espaços para os conselheiros refletirem sobre os principais desafios para aprimorar a participação local nas 32 Prefeituras Regionais. As reuniões foram facilitadas e moderadas por representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM, com a ajuda informal de representantes da sociedade civil no *Fórum*, a saber, do *PIDS - Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentável* e do *Movimento Popular de Saúde*. Todas as reuniões seguiram a mesma metodologia: primeiro, uma introdução pela *São Paulo Aberta* sobre a OGP e o Plano de Ação da cidade na parceria, em seguida, o relato por parte dos Prefeitos Regionais de seus primeiros 6 meses de trabalho. Depois, os participantes eram divididos em grupos e discutiam desafios e soluções para fortalecer os CPM e a participação social no território. Por fim, grupos se reuniam em plenária para uma discussão coletiva. No total, aproximadamente 900 pessoas participaram da primeira rodada de reuniões e fizeram 418 propostas para fortalecer o funcionamento dos CPM¹²¹. A Prefeitura sistematizou as principais questões levantadas em cada reunião, por meio de relatórios individualizados e um relatório geral. Esses foram compartilhados com cada Conselho e com as Prefeituras Regionais, em dezembro de 2017 (três meses depois da data originalmente planejada)¹²². A finalidade de tais relatórios

era providenciar um retorno individualizado para cada um dos CPM, bem como uma análise agregada dos diagnósticos mais frequentes e das soluções propostas¹²³. De acordo com o relatório geral, os principais desafios identificados dizem respeito a: a) interação entre a Prefeitura Regional e os Conselhos Participativos Municipais, b) comunicação e disseminação das atividades dos Conselhos e c) funcionamento dos Conselhos¹²⁴.

Entre ceticismo e aprovação, há distintas visões acerca desta primeira rodada de reuniões. Avaliações positivas foram feitas acerca da lógica de sediar reuniões intersetoriais abertas entre conselheiros e a comunidade local, pois ofereceram a possibilidade de intercâmbio entre conselheiros, de discussão do funcionamento dos Conselhos e de canal para reiterar demandas de longa data. José Adão, do Movimento Negro e do PIDS, organização de desenvolvimento local que trabalha na região do Butantã e compõe o *Fórum*, acredita que os encontros cumpriram com seu objetivo e foram uma boa oportunidade para a *São Paulo Aberta* apresentar seu trabalho e apresentar a OGP nos territórios, bem como para os conselheiros se ouvirem, uns aos outros¹²⁵. Representantes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM também valorizaram a oportunidade de vivenciar na prática o dia-a-dia das estruturas participativas locais¹²⁶. Conselheiros mais céticos, no entanto, expressaram preocupações sobre a sustentabilidade de algumas das reformas previstas no compromisso. Eles alertam, por exemplo, que a publicação de documentos oficiais já era um requisito previsto no regulamento dos Conselhos¹²⁷ e que não estava sendo cumprido. Allan Greicon, conselheiro eleito da região do Butantã, pontuou ainda os efeitos colaterais de desmobilização – ao invés de empoderamento - dos conselheiros, caso as reuniões intersetoriais se revelem “outra iniciativa bem-intencionada, sem continuidade significativa”¹²⁸. Ele justificou este ceticismo, mencionando ainda, esforços de diagnóstico anteriores, como pesquisas com conselheiros eleitos durante a gestão passada, sem o devido seguimento¹²⁹.

Após a primeira rodada de reuniões intersetoriais, um fato de natureza política acabou por afetar o cronograma e a conclusão da segunda rodada de reuniões previstas neste marco¹³⁰. Em agosto, a Prefeitura aprovou o Decreto 57.829/2017, alterando as regras eleitorais para as eleições dos COM (marcadas para dezembro de 2017) e propondo a redução do número de representantes eleitos em cada Prefeitura Regional. De acordo com Celso Henriques, Coordenador dos Conselhos Participativos Municipais da Prefeitura, o Decreto foi introduzido para aprimorar o funcionamento dos CPM, buscando aumentar a participação nas reuniões e reduzir o que ele qualificou de “politização partidária dos conselheiros”¹³¹. Inúmeras vozes na sociedade civil concordam com o diagnóstico da necessidade de fortalecer os CPM perante os cidadãos e à Prefeitura¹³², vide o próprio objetivo deste Compromisso I, mas discordam da solução proposta pela Prefeitura de redução no número de conselheiros eleitos.

Para um representante do *Movimento Nossa São Paulo*, esses CPM ainda são novos e precisam do apoio da Prefeitura para tornarem-se ativos e relevantes. Para ele, a solução passa por torna-los relevantes e aumentar seus poderes deliberativos e não restringir sua representatividade¹³³. Essa visão é apoiada por um conselheiro eleito da região do Butantã, para quem as medidas vão de encontro ao que os próprios conselheiros têm defendido¹³⁴. Em resposta ao Decreto, vereadores da oposição chegaram a propor uma legislação nulificando os efeitos das reformas¹³⁵, no entanto a mesma ainda não foi posta à votação¹³⁶. Entidades eleitas ao *Fórum* da OGP em São Paulo (ver seção *Processo de Elaboração e Monitoramento do Plano de Ação*) também expressaram suas preocupações com as medidas propostas, argumentando que as mesmas possuem um espírito contrário aos compromissos do Plano de Ação da OGP¹³⁷. Outros representantes da sociedade civil enfatizaram, por fim, o efeito desmobilizador que tais medidas podem ter sobre os atuais conselheiros e sobre a próxima rodada de conselheiros eleitos, cujo mandato começa em 2018¹³⁸.

A segunda rodada das reuniões intersetoriais estava programada inicialmente para outubro, mas devido a atrasos foram realizadas reuniões entre 8 de novembro e 21 de dezembro de 2017¹³⁹. Atrasos foram atribuídos tanto a limitações de recursos humanos na *São Paulo Aberta* quanto às longas negociações que ocorreram entre as equipes da *São Paulo Aberta* e CGM e as Prefeituras Regionais. De acordo com Eduardo Barboza, da *São Paulo Aberta*, o foco acordado para a segunda rodada de reuniões (sugerido pelos próprios conselheiros com base no diagnóstico feito na primeira rodada) foi discutir atividades de formação e treinamento para que os futuros conselheiros, cujo mandato se inicia no próximo ano, possam melhor desempenhar suas funções¹⁴⁰. As tentativas de engajar mais a Secretaria Especial de Relações Governamentais durante a implementação durante a segunda rodada foram em grande parte frustradas por causa das tensões após a publicação do Decreto 57.829/2017. Barboza informou, no início de dezembro, que os conselheiros continuaram mobilizados com os *Diálogos Abertos*, mas o comparecimento foi menor do que durante o primeiro ciclo. Para os servidores da *São Paulo Aberta*, a queda na participação se explica tanto pelo calendário (e os entraves de realizar reuniões durante ou perto das festas de final de ano, em dezembro) quanto pelo desligamento de alguns conselheiros após a promulgação do Decreto. Dado os atrasos na implementação, espera-se que os relatórios, geral e individualizados, desta segunda rodada de reuniões sejam compartilhados com CPM somente em 2018.

3º marco: Prestação de contas semestral das Prefeituras Regionais, por meio de relatórios

Com relação ao terceiro marco, os relatórios semestrais das Prefeituras Regionais prestando contas das ações e atividades realizadas territorialmente, quase todos os Prefeitos Regionais apresentaram seu primeiro relatório semestral aos conselheiros durante as reuniões abertas intersetoriais em julho/agosto. Eduardo Barboza, da equipe da *São Paulo Aberta*, informou que até dezembro todas as Prefeituras Regionais haviam publicado estes primeiros relatórios semestrais (referentes às atividades realizadas entre janeiro e julho de 2017) on-line¹⁴¹. De acordo com o monitoramento oficial da Prefeitura, ao final do período de implementação, todas as 32 Prefeituras Regionais disponibilizaram seu primeiro e segundo relatórios semestrais, mas a maioria deles (86%) não o fizeram em formato impresso¹⁴². Esta também é a percepção de representantes da sociedade civil consultados, sugerindo que as versões impressas de todos os documentos não foram disponibilizadas para os cidadãos nas Prefeituras Regionais¹⁴³. Um olhar mais atento também revela desafios de acessibilidade e padronização, posto que não existe um modelo único para esta divulgação e, em muitos casos, a informação não é autoexplicativa para cidadãos¹⁴⁴.

Resultados iniciais: promoveu governo aberto?

Acesso à informação: Marginalmente

Participação social: Marginalmente

Este compromisso visa fortalecer os Conselhos Participativos Municipais, percebidos como altamente desmobilizados e desempoderados, através de uma série de medidas como: (i) melhoria da própria transparência e comunicação dos CPM com a população dos bairros aonde atuam como órgãos participativos, (ii) organização de reuniões semestrais intersetoriais abertas entre os CPM e outros conselhos setoriais no território e (iii) criação de espaços para autoridades locais no nível sub-municipal (Prefeituras Regionais) prestarem contas de suas ações a conselheiros eleitos e à população local. O contexto político e institucional relacionado ao espaço de atuação dos CPM, no entanto, mudou significativamente durante a fase de implementação. Os CPM foram objeto de uma reforma administrativa que gerou oposição na comunidade de conselheiros. As eleições para o novo biênio dos

CPM realizadas em dezembro tiveram uma baixa participação e o ambiente tenso resultou em maior desengajamento dos conselheiros ainda em exercício.

Com base nas informações coletadas para avaliar o progresso e o resultados iniciais, a pesquisadora do IRM julga haver evidências marginais desse compromisso ter logrado promover a abertura no governo almejada.

No quesito acesso à informação, os documentos de reuniões dos CPM deveriam ser disponibilizados publicamente em formato impresso e on-line em todas as 32 Prefeituras Regionais, mas os resultados neste sentido foram limitados, tanto geograficamente (nas 32 regiões administrativas) quanto em termos de do tipo de documento hoje disponível aos munícipes em linguagem acessível ou cidadã¹⁴⁵ na seção 'Participação Social' nos sites das Prefeituras Regionais e em formato impresso nas sedes das mesmas.

Sinais positivos, no curtíssimo prazo¹⁴⁶, deste compromisso logrando criar espaços para maior participação puderam ser observados na primeira rodada de reuniões intersetoriais. Estes também foram verificadas na segunda rodada, ainda que em menor grau, devido às crescentes dificuldades em agendar e realizar reuniões no mês de dezembro e em consequência do mal-estar gerado pelo Decreto 57.829/2017. No entanto, o texto do compromisso era claro ao exigir “reuniões deliberativas” e as reuniões intersetoriais realizadas em 2017 não tiveram caráter deliberativo. Durante a fase de planejamento, servidores responsáveis pelo compromisso deixaram claro sua interpretação da redação proposta e dos limites políticos que enxergavam à realização de reuniões de caráter deliberativo (como necessidade de emendas à legislação específica dos CPM para mudar seu status de consultivo para deliberativo). Por essa razão optaram por organizar reuniões consultivas chamadas de "Diálogos Abertos"¹⁴⁷. Ainda que pragmática, essa abordagem traz limitações óbvias aos resultados almejados no texto do compromisso.

Analisando em perspectiva, servidores a cargo da implementação consideram que o tamanho de sua equipe, juntamente com o pouco apoio (e sinergia) da parte das outras Secretarias que atuam junto às Prefeituras Regionais e aos CPM, são as principais razões para o limitado progresso e os atrasos na implementação. Os membros do *Fórum* também concordam que as reformas promovidas pelo Decreto 57.829/2017 divergiram fortemente das atividades que estavam sendo realizadas sob o guarda-chuva do Plano de Ação da OGP e prejudicaram as metas do compromisso. As organizações do *Fórum* enfatizaram ainda que a aprovação do Decreto e subseqüentes tensões debilitaram sobremaneira a já frágil dinâmica de participação social local. Desde o anúncio do Decreto, em agosto de 2017, há relatos de conselheiros abandonando seus cargos, antes mesmo do fim do mandato e vários CPM ficando virtualmente paralisados ou disfuncionais¹⁴⁸.

A pesquisadora do IRM acredita ainda que os desafios estruturais de comunicação e coordenação durante a implementação também explicam os limitados resultados no primeiro ano. Esses foram observados no âmbito da Prefeitura (entre *São Paulo Aberta*, Secretaria de Governo, Secretaria de Prefeituras Regionais e as próprias Prefeituras Regionais), nas relações entre a Prefeitura e os CPM, e até dentro dos próprios Conselhos. Durante a primeira rodada de reuniões intersetoriais, os conselheiros nem sempre estavam cientes da reunião e/ou da agenda, Prefeituras Regionais nem sempre apoiaram as atividades da OGP (seja agendando as reuniões extraordinárias abertas ou disseminando o evento) e alguns Prefeitos Regionais não compareceram às reuniões¹⁴⁹. Celso Henriques, Coordenador dos Conselhos Participativos Municipais na Secretaria Especial de Relações Governamentais, afirmou que convocou e participou pessoalmente de ao menos duas reuniões de alinhamento e coordenação – nas quais também estiveram presentes representantes da *São Paulo Aberta* – com as Prefeituras Regionais e

os coordenadores dos CPM, previamente ao início das reuniões abertas convocadas no âmbito da OGP¹⁵⁰. Além dos desafios de comunicação técnica, as agendas conflitantes dentro da Prefeitura também afetaram negativamente a implementação. Decisões da Secretaria Especial de Governo sobre reformar a composição atual dos CPM (o que em si dialogava com o objetivo deste compromisso) foram tomadas nos mais altos escalões com limitada consulta ao corpo técnico dos servidores de órgãos como a *São Paulo Aberta* ou então os próprios conselheiros. Membros da sociedade civil *Fórum* expressaram preocupações sobre as medidas propostas e seu impacto negativo nos CPM e nos conselheiros, ao invés de fortalecê-los¹⁵¹. Essas tensões deixam claro a falta de consenso sobre as modalidades de participação social na cidade e as distintas e conflitantes visões, não apenas entre o governo e os conselheiros, mas também dentro do governo¹⁵².

Outra hipótese para os resultados marginais refere-se às dinâmicas nas próprias reuniões intersetoriais. Apesar de um consenso generalizado em torno da necessidade das mesmas produzirem um amplo diagnóstico acerca do funcionamento dos CPM locais para avançar com as agendas reformistas, a facilitação e moderação das reuniões foram mais eficientes em apresentar a OGP e o Plano de Ação de 2017 aos conselheiros do que comunicar de que forma o compromisso da OGP se insere em reformas de longo prazo no sentido de fortalecimento das capacidades dos Conselhos e conselheiros. Em outras palavras, nem sempre ficou evidente aos conselheiros e servidores públicos das Prefeituras Regionais que este compromisso da OGP busca estabelecer e consolidar um *novo* padrão de diálogo intersetorial territorial. Sem esta clareza, a percepção geral – expressa por conselheiros durante as reuniões, bem como em conversas posteriores – foi de que as reuniões conjuntas com a *São Paulo Aberta* seriam eventos isolados. Essas cacofonias tendem, contudo, a se dissipar no futuro, uma vez que as reuniões intersetoriais se tornarão rotina e a *São Paulo Aberta* terá mais claro seu próprio papel e atuação junto aos CPM.

Por ora, a maioria dos atores consultados segue cética a respeito da sustentabilidade deste compromisso. Enquanto alguns acreditam que seja possível atingir mais resultados no sentido de promoção do governo aberto nos próximos anos, já que essas atividades agora fazem parte do Programa de Metas, outros estão mais desencantados, apontando para a atual desempoderamento dos CPM e seus conselheiros, ilustrada pelo baixo número de candidaturas para a biênio de 2018-2020¹⁵³. No entanto, mesmo diante dos limitados resultados atuais, a pesquisadora do IRM vislumbra possibilidades para avanços nos próximos anos, com a rotinização das medidas propostas por este Compromisso I. Tais avanços dependerão, por um lado, de conselheiros permanecerem mobilizados com os CPM e compartilhando com as Prefeituras Regionais suas atas, e, por outro lado, de servidores das Prefeituras Regionais as publicarem amplamente e de Prefeitos Regionais estarem comprometidos com um diálogo produtivo com os CPM, prestando contas de suas atividades e fornecendo aos Conselhos as informações necessárias e o apoio político para funcionar. As reuniões intersetoriais realizadas no marco desse compromisso foram geralmente bem recebidas pelos próprios conselheiros¹⁵⁴ e, mais uma vez, são importantes indicativos do papel privilegiado de órgãos como os CPM de conectar territorialmente o Estado e a sociedade, como mostra a ampla presença de atores governamentais e não-governamentais municipais e estaduais que estiveram presentes nas reuniões para convidar a população local para outras audiências públicas, conferências locais, eventos sociais e educacionais, etc. As duas rodadas de reuniões intersetoriais também evidenciam a necessidade de os CPM – estas instituições participativas relativamente recentes – ser materialmente e politicamente empoderadas, liberando seu potencial de catalisar demandas locais e servir como canais para a população acessar o poder e os serviços públicos. Um papel que órgãos como a *São Paulo Aberta* ou o *Fórum* podem certamente ajudar a explorar e expandir.

Recomendações

No sentido de dar continuidade às reformas propostas por esse compromisso, o IRM sugere as seguintes recomendações a serem consideradas pela Prefeitura de São Paulo:

1. Estabelecer uma força-tarefa, composta por servidores da *São Paulo Aberta*, COPI/CGM, Secretaria de Prefeituras Regionais e Secretaria Especial de Relações Governamentais, com funções e responsabilidades claras a todas as partes, para assegurar a sustentabilidade dos três marcos do Compromisso I e sua implementação em cada uma das 32 Prefeituras Regionais durante os próximos três anos, em linha com o Programa de Metas (Meta 49);
2. À luz da Meta 49, organizar uma reunião intersecretarial de planejamento estratégico onde os representantes da *São Paulo Aberta* e COPI/CGM apresentem às Secretarias de Prefeituras Regionais e Relações Governamentais as principais conclusões do diagnóstico feito na primeira rodada de reuniões intersetoriais, refletindo em conjunto sobre como responder aos principais desafios levantados pelos conselheiros participativos e às sugestões concretas feitas. As próximas reuniões intersetoriais, a partir de 2018, podem ser dedicadas às questões mais frequentemente levantadas, a fim de dar continuidade à construção de soluções pautadas na vivência prática dos conselheiros e gestores sobre como avançar no fortalecimento dos CPM como instituições participativas. Audiências e consultas públicas mais frequentes podem ser igualmente valiosas para tomadas de decisão mais inclusivas sobre como seguir reformando as instituições participativas locais e seus procedimentos, seja por meio de novas emendas ao Decreto dos CPM ou por meio de novas Portarias.
3. Maior investimento, por parte das Prefeituras Regionais e dos CPM na comunicação e disseminação das reuniões intersetoriais semestrais para as comunidades locais, incluindo em equipamentos públicos ou privados locais, tais como escolas, unidades de saúde, centros culturais e religiosos, a fim de fortalecer o potencial destes *Diálogos Abertos* para que comunidades locais possam ouvir e se envolver com a prestação de contas por parte das autoridades locais;
4. Garantir que os futuros *Diálogos Abertos* com os CPM e os Prefeitos Regionais sejam usados como oportunidades para conselheiros e municípios discutirem e abordarem deficiências na prestação de serviços por parte das Prefeituras Regionais. Uma possibilidade seria explorar metodologias participativas de avaliação da implementação políticas públicas no nível local e de serviços, como as auditorias sociais.

¹¹¹ **Nota editorial:** Administrativamente, a municipalidade de São Paulo é dividida em 32 *Prefeituras Regionais*, cada uma subdividida 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”.

¹¹² 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. Para mais sobre as dinâmicas da participação local em São Paulo, ver AVRITZER, Leonardo (Org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

¹¹³ Ver Manual de Procedimentos do IRM. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

¹¹⁴ Grupo focal com servidores municipais da São Paulo Aberta e da CGM (04/05/2017).

¹¹⁵ Comunicação escrita entre a pesquisadora do IRM e Ana Dienstmann, ponto focal para a OGP, em São Paulo (18/10/2017).

¹¹⁶ Entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-ponto focal para a OGP (08/05/2017).

¹¹⁷ É importante salientar que as Atas das Reuniões dos CPMs já são publicadas periodicamente na versão digital do Diário Oficial, uma obrigação legal prévia ao Compromisso da OGP.

¹¹⁸ Por exemplo, em novembro de 2017, as últimas atas das reuniões do CPM disponíveis no site da Prefeitura eram de setembro de 2015. Ver http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/pinheiros/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/index.php?p=53521 (acesso em 23/11/2017) e na Prefeitura Regional de Sapopemba, a dedicada aos conselhos estava completamente vazia. Ver

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/sapopemba/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/ (acesso em 23/11/2017). Ver duas capturas de tela a este respeito no 'Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences', disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

¹¹⁹ Entrevista com Allan Greicon, conselheiro do CPM do Butantã (08/08/2017), entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017) e entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017)

¹²⁰ Servidores da *São Paulo Aberta* justificam este caso excepcional, na *Penha*, como consequência dos desafios em articular com o governo local (a Prefeitura Regional) para acordar uma agenda (dia e hora) para o Diálogo. A pesquisadora do IRM participou, como observadora, de 5 destes encontros no primeiro semestre.

¹²¹ Números foram fornecidos por um servidor à pesquisadora do IRM durante entrevista. Entrevista com Eduardo dos Anjos Barboza, servidor na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (07/08/2017).

¹²² Entrevista com Eduardo dos Anjos Barboza, servidor na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (07/08/2017).

¹²³ Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Relações Internacionais. 'Relatório Diálogo Aberto CPM - 2017/1', 15/12/2017. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=246946. Para a íntegra do documento, ver '#1_General Report_Open Meetings_1st semester' no Repositório Virtual do IRM ('Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences'), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

¹²⁴ Informação obtida no relatório interno de acompanhamento da São Paulo Aberta ao qual a pesquisadora do IRM teve acesso.

¹²⁵ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017).

¹²⁶ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

¹²⁷ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).

¹²⁸ Entrevista com Allan Greicon, conselheiro do CPM do Butantã (08/08/2017).

¹²⁹ Entrevista com Allan Greicon, conselheiro do CPM do Butantã (08/08/2017). Visões similares podem ser encontradas nas atas de reuniões ordinárias dos CPM que subseguiram o Diálogo extraordinário promovido pela *São Paulo Aberta*, por exemplo em Santo Amaro, Butantã ou São Mateus. Para Santo Amaro e São Mateus, ver as Atas das Reuniões dos CPM no Diário Oficial, disponível em

<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=B7PIN3FLH8EQJe7LC39REQUGHD3&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>. Para o Butantã, ver a Ata da 18ª Reunião Ordinária (20/07/2017) em <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=5D2T4U9ORR3HUeA2BAQIU1O6LAC&PalavraChave=CIGA>.

¹³⁰ Ver 'Ata da XII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (13/07/2017), à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.

¹³¹ Entrevista com Celso Henriques, Coordenador dos Conselhos Participativos Municipais na Secretaria Especial de Relações Governamentais (17/08/2017).

¹³² Tal diagnóstico esteve justamente na raiz da mobilização de alguns conselheiros para sugerir um compromisso de fortalecimento dos Conselhos no Plano de Ação da cidade na OGP, em 2016. Essa ideia ganhou corpo e acabou por tornar-se o Compromisso I do Plano, focado em ampliar a transparência dos CPM, bem como empoderá-los perante às Prefeituras Regionais.

¹³³ Ver <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-reduz-participacao-popular-na-gestao-das-prefeituras-regionais-de-sp.ghtml>. Preocupações similares da parte dos conselheiros de outras regiões da cidade podem ser vistas, por exemplo, no fórum de debates virtual da CONSOCIAL, iniciativa de caráter nacional lançada em 2011 para fortalecer a participação e o controle social de políticas, disponível em <http://consocial.com.br/20170817cmp.asp>.

¹³⁴ Entrevista com Allan Greicon, conselheiro do CPM do Butantã (08/08/2017). Ver também uma pesquisa independente conduzida em 2017 com 30 conselheiros, por meio de questionário. A mesma foi liderada por conselheiros do Butantã e pode ser vista em <https://infogram.com/fortalecendo-a-participacao-lgew2ykv588mni>. De acordo com os resultados da pesquisa, as demandas mais frequentes da parte dos conselheiros são: (i) maior responsividade da Prefeitura, (ii) formação de conselheiros e (iii) maior diálogo entre os CPM e as Prefeituras Regionais, entre outros. Ver também 'Manifesto pelo Fortalecimento da Democracia Participativa em São Paulo', uma manifestação do Conselho Participativo Municipal do Butantã em 22 de agosto de 2017 e disponível em https://www.facebook.com/conselhparticipativobutanta20162018/photos/a.600843953422251.1073741830.55095184841462/84656885516425/?type=3&hc_location=ufi.

¹³⁵ Ver nota pública do Vereador Eduardo Suplicy (PT) a respeito do tema <http://eduardosuplicy.com.br/2017/08/23/democracia-perde-com-conselho-participativo-menor/>.

¹³⁶ A minuta da revogação, de autoria de Eduardo Suplicy (PT) pode ser vista em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/165547941/dom-sp-normal-25-10-2017-pg-275>.

¹³⁷ Ver Ata da XIII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada, 28/08/2017, à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.

¹³⁸ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017), entrevista com José Adão do PIDS. (15/11/2017), entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017) e comunicação eletrônica com Marileide Luna do Movimento Popular de Saúde (novembro de 2017).

¹³⁹ Ver calendário da segunda rodada de reuniões intersetoriais com os CPM disponibilizadas pela *São Paulo Aberta* em https://docs.google.com/spreadsheets/d/1lzfpXUROqD8rr37OTVVdFqavXUISCXe4_J5JWNEkE/edit#gid=1100432772.

¹⁴⁰ Entrevista com Eduardo dos Anjos Barboza, servidor na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

¹⁴¹ Entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

A pesquisadora do IRM também teve acesso aos documentos internos de trabalho nos quais a São Paulo Aberta fez o acompanhamento das atualizações dos sites de todas as Prefeituras Regionais e listou os endereços e links exatos de cada relatório semestral publicado online.

¹⁴² Em dezembro de 2017, a pesquisadora do IRM teve acesso a um documento interno à São Paulo Aberta aonde a mesma acompanhava e monitorava o status de cumprimento dos marcos do Compromisso para cada uma das, 32 Prefeituras Regionais. A pesquisadora também fez buscas aleatórias para confirmar ou refutar essas evidências. Por fim, a pesquisadora também consultou, em março de 2018, o rascunho do “Relatório Anual da Iniciativa São Paulo Aberta”.

¹⁴³ De acordo com conselheiros eleitos e outros na sociedade civil acompanhando de perto a atuação dos CPMs, ainda não foram observadas mudanças positivas no sentido de maior disponibilidade deste tipo de documento. Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017), comunicação eletrônica com Marileide Luna do Movimento Popular de Saúde (novembro de 2017).

¹⁴⁴ Por exemplo, na região de Santo Amaro, os relatórios semestrais foram denominados “Relatórios de Gestão” e inseridos na seção de “Participação Social”, na subseção referente aos “Conselhos”, com uma clara indicação do período referente (a saber 1o ou 2o semestre de 2017). Outro exemplo, em Santana Tucuçuvi, há um link para um documento em formato PDF nomeado de ‘Relatório Semestral’, mas sem uma clara indicação do período a qual se refere.

¹⁴⁵ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).

¹⁴⁶ Mudanças de longo prazo na participação social, em consequência das práticas revitalizadas que este compromisso almeja alcançar não serão objeto da análise feita no presente relatório.

¹⁴⁷ Grupo focal com servidores da São Paulo Aberta e CGM (04/05/2017) e entrevista com Eduardo dos Anjos Barboza, servidor na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (07/08/2017).

¹⁴⁸ Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017), entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017), entrevista com Allan Greicon, conselheiro do CPM do Butantã (08/08/2017), comunicação eletrônica com Marileide Luna do Movimento Popular de Saúde (novembro de 2017) e entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

¹⁴⁹ Entrevista com Celso Henriques, Coordenador dos Conselhos Participativos Municipais na Secretaria Especial de Relações Governamentais (17/08/2017). Servidores da *São Paulo Aberta* também afirmam ter enviado comunicações oficiais posteriores aos Prefeitos Regionais relembrando do papel dos mesmos durante os Diálogos Abertos.

¹⁵⁰ Esta fala foi reiterada por Celso Henriques durante o diálogo interativo com os conselheiros participativos de Itaquera (29/06/2017), na qual a pesquisadora do IRM também esteve presente.

¹⁵¹ A Ata da XIII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada, 28/08/2017 inclui uma manifestação formal de repúdio por parte da OSC do Fórum na qual enfatizam sua divergência em relação as reformas propostas pelo Decreto e o conteúdo das atividades articuladas no âmbito do Compromisso do Plano de Ação da OGP.

¹⁵² Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017).

¹⁵³ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017) e entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).

¹⁵⁴ Entrevista com José Adão do PIDS (15/11/2017) e entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).

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 [Prefeituras Regionais] em parceria com os equipamentos públicos, de acordo com o mapeamento e planejamento da etapa inicial.*

Perfil do compromisso

Nível de progresso	Substancial
Data de início	Dezembro de 2016
Data prevista de término	Novembro de 2017
Departamento responsável	São Paulo Aberto e Secretaria Municipal de Relações Internacionais, em parceria com a Controladoria Geral do Município
Promoveu governo aberto?	Marginalmente

<p>Este é um compromisso estrelado?</p> <p>Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares na OGP. Para receber a estrela, o compromisso deve atender a uma série de critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - É preciso que seja suficientemente específico para que uma avaliação acerca de seu potencial impacto seja feita. Compromissos estrelados possuem, portanto, especificidade “média” ou “alta”. - A redação ou o texto do compromisso deixa clara sua relevância para o governo aberto. Especificamente, a linguagem deixa claro o vínculo a, ao menos, um dos valores da OGP de acesso à informação, participação social ou prestação de contas (accountability). - O compromisso teve um impacto potencial “transformador” quando implementado em sua integralidade. - Por fim, o compromisso deve ter logrado um nível substancial de progresso ao longo do período de implementação do Plano, tendo atingido os níveis “substancial” ou “entregue”. 	<p>Não</p>
---	-------------------

Perfil do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial				Nível de progresso				Promoveu governo aberto?								
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e informação para transparência e prestação de contas	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substantivamente	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante				
Geral				✓	✓						✓				✓				✓						
I.1 Mapeamento da participação na edição anterior				✓	Não está claro						✓					✓									
I.2. Lançamento do edital da edição de 2017			✓		Não está claro						✓				✓										
I.3 Realização de oficinas e formações			✓		✓					✓			✓												

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 participativas 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 premiado pelo Connected Smart Cities como uma das quatro melhores iniciativas nacionais de inovação no setor público¹⁵⁵. 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, inclusive 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 georreferenciados de serviços públicos, entre outras ferramentas¹⁵⁶.

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 de capacitar um maior número de cidadãos a agirem como catalisadores 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.

Nível de progresso

Substancial

O nível de progresso neste Compromisso 2 foi substancial, ainda que o processo de implementação tenha enfrentado uma série de desafios logísticos, com a participação dos cidadãos nas oficinas nesta edição de 2017 ficando aquém das expectativas iniciais de alcançar um número maior de beneficiários e um maior alcance geográfico e social.

O primeiro marco, a análise e o mapeamento da participação nas oficinas da primeira edição do Programa (2015-2016), foi concluído nos primeiros meses do ano¹⁵⁷ e foi utilizado como base para o

planejamento inicial da edição de 2017. Uma consulta virtual e uma audiência pública foram organizadas, em abril de 2017, para construir coletivamente o Edital para os *Agentes de Governo Aberto*, o nome dado aos cidadãos a cargo das formações¹⁵⁸. A convocatória de 2017 determinou um prazo de implementação comparativamente mais curto para o Programa: de um ano, ao invés de dois, e cada Agente tendo três meses, e não seis, para realizar suas oficinas. O desenho do programa também foi revisado para incluir um número maior de bolsas (ampliando de 48 para 56), a paridade de gênero como critério para selecionar os Agentes, a adoção de indicadores de alcance geográfico para o Programa (ou seja, a necessidade de realizar oficinas em todas as 32 Prefeituras Regionais) e um critério social (baseado no Índice de Vulnerabilidade Social na cidade) para selecionar Agentes e propostas¹⁵⁹. Os deveres e obrigações dos Agentes também foram comparativamente ampliados na edição de 2017¹⁶⁰. Um membro do *Fórum*, que acompanha o Programa desde a primeira edição, julga satisfatória a forma como a reflexão crítica e os aprendizados da edição anterior de inclusividade e representatividade do Programa foram levados em consideração durante a fase de planejamento da segunda edição¹⁶¹.

O Edital¹⁶² (objeto do segundo marco) foi lançado dia 19 de abril de 2017. O prazo inicial de um mês foi prorrogado até 29 de maio de 2017, para aumentar o número de candidaturas. No total, 167 cidadãos se candidataram a Agentes de Governo Aberto¹⁶³ e para realizar formações abertas ao público em quatro eixos de governo aberto: (i) Transparência e Dados Abertos, (ii) Gestão Participativa e Mapeamento Colaborativo, (iii) Tecnologia Aberta e Colaborativa e (iv) Cultura Digital e Comunicação em Rede. Um comitê de seleção intersecretarial¹⁶⁴ selecionou 56 Agentes para realizar as formações por três meses (trabalhando 10 horas por mês), com o apoio de uma bolsa mensal de R\$ 1.000,00¹⁶⁵. Para esta edição de 2017, a Controladoria Geral do Município (CGM) foi o órgão responsável financeiramente e pela gestão das bolsas aos Agentes¹⁶⁶. Na edição anterior, esta função havia ficado a cargo da Secretaria de Cultura. Como parte do Programa, os próprios Agentes receberam uma série de formações - conduzidas pelos membros do *Fórum* - de introdução ao Programa, bem como também três formações temáticas sobre questões de governo aberto, como participação social e tecnologia. O Programa foi lançado com sucesso em junho de 2017, mas a expansão inicialmente planejada foi significativamente limitada pelo prazo de implementação reduzido a um ano e pelas restrições financeiras no orçamento da Prefeitura em 2017.

Com relação ao terceiro marco, o Programa foi estruturado em dois ciclos, com 28 Agentes realizando oficinas de agosto a outubro e a outra metade trabalhando de outubro a dezembro. O planejamento estratégico inicial da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM incluiu a articulação e parceria com instituições governamentais-chave¹⁶⁷ a fim de refletir sobre como sensibilizar o público-alvo em várias localidades da cidade, com foco nas comunidades vulneráveis, e como aumentar o público espontâneo. Assim mesmo, representantes do Prefeitura e da sociedade civil relataram uma série de desafios de implementação. O primeiro ciclo foi concluído no prazo, apesar do cenário consideravelmente desafiador, e conseguiu assegurar que a maioria de suas oficinas fossem realizadas fora do centro da cidade. No total, cerca de 10% das oficinas do primeiro ciclo não puderam ser realizados, segundo relatos oficiais¹⁶⁸.

Avaliações dos próprios Agentes sobre o processo tendem a variar, devido ao número e diversidade de Agentes e ao fato de cada um deles realizar oficinas em diferentes espaços e localidades da cidade. No geral, Agentes avaliam positivamente a infraestrutura do Programa (os espaços físicos e o material de apoio), mas demonstraram certa insatisfação com a gestão do Programa, incluindo insuficiente divulgação por parte da Prefeitura e longas negociações para agendar locais e horários das oficinas, o que impactou negativamente nos números geral de participantes e, conseqüentemente, nos resultados das formações¹⁶⁹.

A *São Paulo Aberta* e a COPI/CGM se esforçaram para manter um site temporário dedicado ao Programa¹⁷⁰, em parceria com a Secretaria de Educação, com um calendário virtual para as oficinas do primeiro ciclo. O site (que acabou ficando no ar apenas durante o primeiro ciclo) e a disseminação virtual pelo Facebook foram, no entanto, insuficientes. O público-alvo nem sempre foi informado a tempo e houve pouco tempo mobilizar potenciais beneficiários. Outro conjunto de desafios se deve a ruídos na comunicação entre os Agentes e a Prefeitura durante o primeiro ciclo. Com os primeiros queixando-se da rigidez com que a CGM aplicou as regras do Programa, resultando na notificação oficial de alguns Agentes¹⁷¹ ou no não pagamento dos mesmos devido à ausência de comprovação da realização de oficinas (tais como fotos e/ou lista de presença), mesmo quando as mesmas não puderem ocorrer devido ao baixo número de participantes¹⁷².

Em 29 de setembro de 2017, as equipes da *São Paulo Aberta* e COPI/CGM comunicaram às organizações do Fórum sua intenção de suspender o segundo ciclo, devido à falta de recursos humanos para atender às intensas demandas logísticas de agendar todas as oficinas remanescentes e garantir uma disseminação adequada de todas as atividades restantes. As entidades do Fórum se opuseram alegando que a edição de 2017 já havia sido reduzida em seu tempo de implementação e que o orçamento já estava garantido para este ano fiscal e não poderia ser realocado no orçamento anual do próximo ano¹⁷³. A segunda rodada foi finalmente mantida, com o aval do CIGA-SP. Uma conversa inicial mais cuidadosa foi conduzida com o segundo grupo de Agentes sobre as regras e a implementação do Programa, o que garantiu maior fluidez ao Programa, de acordo com a Prefeitura. No entanto, o segundo ciclo também enfrentou desafios no quesito disseminação, com o site temporário sendo desativado em outubro, passando a contar apenas com os esforços de divulgação dos Agentes e parceiros de implementação, bem como com os compartilhamentos via mídias sociais na página da *São Paulo Aberta* no Facebook.

É importante notar que, apesar da reduzida equipe de servidores alocados para levar adiante o Programa, os órgãos governamentais a cargo do compromisso lograram assegurar uma gama diversificada de parceiros para co-organizar as formações, por meio de parcerias com outras Secretarias (por exemplo, Educação¹⁷⁴, Justiça¹⁷⁵, Direitos Humanos e Cidadania e Cultura) mas também a EMASP, as Prefeituras Regionais¹⁷⁶ e o poder Legislativo (como o Legislativo estadual - ALESP e a Escola do Parlamento) e em parceria com organizações não-governamentais¹⁷⁷. A equipe do *São Paulo Aberta* contabiliza a realização de oficinas em todas as regiões da cidade e em todas as 32 Prefeituras Regionais¹⁷⁸.

Resultados iniciais: promoveu governo aberto?

Participação social: Marginalmente

Esse compromisso visa expandir e consolidar um promissor programa piloto de formação em governo aberto liderado por cidadãos. Evidências apontam para ganhos marginais em termos de mudanças nas práticas governamentais, devido sobretudo aos desafios logísticos na implementação, acrescidos de um menor período de implementação e de um corpo reduzido de recursos humanos na SMRI coordenando a implementação. De acordo com um monitoramento inicial da Prefeitura, 3.000 pessoas se beneficiaram das formações durante o primeiro ciclo (até outubro). Os números finais fornecidos pela Prefeitura contabilizam 5.227 participantes, de todas as regiões da cidade, particularmente das Zonas Leste e Sul¹⁷⁹. Os representantes do *São Paulo Aberta* acreditam que os números foram menores no segundo ciclo devido ao calendário apertado no qual operaram nos meses finais¹⁸⁰. Além disso, a edição de 2017 alcançou menos participantes do que a edição piloto (2015-2016), quando os números oficiais registraram 15.000 pessoas participando das oficinas¹⁸¹.

Os resultados foram, no entanto, mais expressivos em termos de capilaridade e de lograr trazer um conjunto diversificado de oficinas temáticas para uma maior gama de localidades, geograficamente e institucionalmente. A maneira como o Programa foi inicialmente projetado para funcionar em 2017, envolvendo uma série de Secretarias temáticas relevantes e a sociedade civil na formulação do Edital, e os múltiplos esforços do *Fórum* em negociar onde e com quem fazer parcerias e realizar oficinas demonstraram esforços reais da parte da Prefeitura em desenvolver uma linguagem acessível para os cidadãos (a fim de democratizar o conhecimento sobre governo aberto) e sua disposição de negociar com os principais parceiros na Prefeitura, em outras instituições públicas dos outros poderes e com parceiros na sociedade civil para obter melhores resultados em termos de inclusividade. Outro resultado promissor se deu na complementaridade e sinergia criada entre Secretarias Municipais. Uma ilustração é a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que incluiu oficinas dos Agentes de Governo Aberto em seu Festival Anual de Direitos Humanos e em sua campanha de 16 dias de ativismo em gênero, com a Secretária encorajando pessoalmente os servidores da pasta a participar das formações¹⁸².

Com mais tempo disponível para o planejamento e mais recursos humanos, as equipes da *São Paulo Aberta* e da COPI/CGM e outros atores consultados acreditam que resultados mais significativos poderiam ter sido alcançados. Assegurar a continuidade do Programa, para além do período de implementação de um ano no marco da OGP, esteve na raiz da inclusão desta iniciativa governamental piloto já em andamento no Plano de Ação da OGP. Os servidores técnicos envolvidos na implementação reafirmaram continuamente seu compromisso em manter o Programa Agentes de Governo Aberto em 2018 e continuar produzindo reflexões críticas para torná-lo mais eficaz e eficiente¹⁸³. Ao incluir o Programa nas Metas de São Paulo para 2017-2020, a Prefeitura renovou seu apoio político inicial à iniciativa, não obstante, para alavancar o impacto, é necessário um compromisso político maior - contínuo e tangível - da parte dos Gabinetes das Secretarias, tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros para este Programa.

Recomendações

No sentido de dar continuidade às reformas propostas por esse compromisso, o IRM sugere as seguintes recomendações a serem consideradas pela Prefeitura de São Paulo:

1. Realizar um processo de avaliação participativa desta segunda edição, juntamente com os Agentes e participantes das oficinas, para identificar desafios e oportunidades para aprimorar o impacto geral do Programa, reunindo contribuições sobre como ajustar o desenho do Programa (Edital, calendário, funções e responsabilidades dos Agentes, funções e responsabilidades das Secretarias da Prefeitura, etc.) e implementação;
2. Garantir um maior envolvimento do CIGA-SP desde a fase de planejamento da próxima edição, a fim de desenvolver sinergias estratégicas entre as Secretarias para Oficinas conjuntas e melhorar aos processos logísticos de agendamento de oficinas em toda a cidade, fazendo um melhor uso das redes e equipamentos públicos existentes, racionalizando o uso de recursos humanos e conferindo ao *Fórum* um papel mais estratégico na mobilização do público-alvo;
3. Reconsiderar os prazos gerais do Programa, ou a duração de cada ciclo de oficinas, garantindo tempo suficiente para agendar e divulgar as atividades e obtendo, assim, melhores resultados na sensibilização de comunidades vulneráveis e outros grupos-alvo;
4. Garantir que o Programa crie e mantenha um repositório virtual de todas as oficinas, com informações básicas acerca do conteúdo de cada oficina e um calendário atualizado, antes mesmo do início do novo ciclo. Essa plataforma virtual não deve funcionar em detrimento de

outros canais de disseminação – virtuais e presenciais – desenhados de maneira a priorizar grupos sociais de acordo com as temáticas de cada formação.

-
- ¹⁵⁵ 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.
- ¹⁵⁶ 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.
- ¹⁵⁷ Ver https://docs.google.com/spreadsheets/d/1KoT_XofZPfBR0pRIZvtOaB11S6CZxnwmy49ZZh9Dv4/edit.
- ¹⁵⁸ Ver http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/index.php?p=232437.
- ¹⁵⁹ A consulta virtual foi realizada por meio da plataforma *E-Democracia*, do Congresso Nacional (disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/67>) e um relato oficial com os resultados da mesma pode ser visto em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=233136.
- ¹⁶⁰ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).
- ¹⁶¹ Comunicação eletrônica com Joara Marchezini (17/11/2017).
- ¹⁶² Ver <http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/Agentes-de-governo-aberto-2017-vers%C3%A3o-final.pdf>.
- ¹⁶³ Ver ‘Ata da XI Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (08/06/2017)’, à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.
- ¹⁶⁴ Foram convidadas para a seleção todas as Secretarias que compõe o CIGA-SP.
- ¹⁶⁵ Aproximadamente US\$ 310 por mês.
- ¹⁶⁶ De acordo com o Diário Oficial, o custo total com as bolsas para os Agentes foi de R\$ 226,517.76. Durante a período em que o edital esteve aberto, a Prefeitura havia anunciado um orçamento total para o Programa no valor de R\$ 257,978.25, incluindo custos com as bolsas, materiais para as oficinas e impostos. Ver: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/index.php?p=232437.
- ¹⁶⁷ Entrevista com Marina Luna, servidora na SMDHC (29/11/2017).
- ¹⁶⁸ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).
- ¹⁶⁹ Entrevista com Bernardo Crispim Barone, Agente de Governo Aberto (04/09/2017).
- ¹⁷⁰ Ver o site criado para abrigar informações sobre o Programa, incluindo descrições detalhadas acerca das oficinas e um calendário das mesmas em: <http://intranet.sme.prefeitura.sp.gov.br/saopauloaberta/oficinas/>.
- ¹⁷¹ Ver <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=8F7PRLP8QFR8Qe5JOTLML01TSDC&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>.
- ¹⁷² Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017).
- ¹⁷³ Ver ‘Ata da XIV Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (29/09/17)’, à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.
- ¹⁷⁴ Por exemplo, nas oficinas realizadas em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, atividades ocorreram no *Pátio Digital* e em algumas escolas técnicas secundárias (ETECs). Ver <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=FH3NUL2F69IECeF2U9A8BCD92CU&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>.
- ¹⁷⁵ Por exemplo no Centro de Cidadania LGBT Laura Vermont – Leste.
- ¹⁷⁶ Ver <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=DFG9PKDAET45SeEHKVLG7HBTTLA&PalavraChave=%22governo%20aberto%22>.
- ¹⁷⁷ Oficinas foram realizadas em parceria com as organizações não-governamentais *Plana* e o *Cursinho Popular da ACEUSP*.
- ¹⁷⁸ Ver prestação de contas da Iniciativa São Paulo Aberta contida no plano de comunicação de governo aberto, disponível no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.
- ¹⁷⁹ Números disponíveis na versão preliminar do Relatório Anual da São Paulo Aberta, não publicado. Acessado pela pesquisadora do IRM em março de 2018.
- ¹⁸⁰ Entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017).
- ¹⁸¹ Ver São Paulo Aberta. *Memória da Iniciativa São Paulo Aberta*. Prefeitura de São Paulo, São Paulo: 2016.
- ¹⁸² Entrevista com Marina Luna, servidora na SMDH (29/11/2017). Para mais exemplos de oficinas realizadas em parceria com a SMDHC, ver https://issuu.com/smdhc17/docs/livreto_16_dias_ativismo_smdhc.
- ¹⁸³ Entrevista com Ana Dienstmann (07/08/2017), entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017) e entrevista com Marina Luna, servidora na SMDHC (29/11/2017).

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.

Perfil do compromisso

Nível de progresso	Limitado
Data de início	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
Promoveu governo aberto?	Sem mudanças

<p>Este é um compromisso estrelado?</p> <p>Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares na OGP. Para receber a estrela, o compromisso deve atender a uma série de critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - É preciso que seja suficientemente específico para que uma avaliação acerca de seu potencial impacto seja feita. Compromissos estrelados possuem, portanto, especificidade “média” ou “alta”. - A redação ou o texto do compromisso deixa clara sua relevância para o governo aberto. Especificamente, a linguagem deixa claro o vínculo a, ao menos, um dos valores da OGP de acesso à informação, participação social ou prestação de contas (accountability). - O compromisso teve um impacto potencial “transformador” quando implementado em sua integralidade. - Por fim, o compromisso deve ter logrado um nível substancial de progresso ao longo do período de implementação do Plano, tendo atingido os níveis “substancial” ou “entregue”. 	Não
--	-----

Perfil de compromisso	Especificidade	Relevância aos valores da OGP	Impacto potencial	Nível de progresso	Promoveu governo aberto?
-----------------------	----------------	-------------------------------	-------------------	--------------------	--------------------------

	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e inovação para transparência e prestação de contas	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante
Geral		✓			Não está claro				✓					✓				✓			
I.1 Elaboração do plano de comunicação		✓							✓					✓							
I.2. Integração das ações na comunicação institucional da Prefeitura				✓					✓				✓								
I.3 Execução do plano		✓							✓				✓								

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 Prefeitura¹⁸⁴. 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 IRM¹⁸⁵.

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 o 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 impacto pequeno, ou seja, um passo incremental, ainda que positivo, no sentido promover maior conhecimento público acerca das iniciativas municipais de governo aberto.

Nível de progresso **Limitado**

Este compromisso teve um nível de progresso limitado. O plano de comunicação ambicionado levou vários meses para ser finalizado pela Prefeitura e o produto final foi amplamente considerado modesto, limitado a poucos veículos de comunicação e estrategicamente pouco ambicioso. O contexto de transição eleitoral foi um fator explicativo importante para os atrasos e as mudanças - tanto nos parceiros de implementação dentro da Prefeitura quanto nas atividades esperadas (ou seja, no próprio plano de comunicação) - durante a implementação.

A equipe da *São Paulo Aberta* liderou várias tentativas de reengajar a Secretaria de Comunicação para conjuntamente pactuarem um plano de comunicação de governo aberto "integrado à estratégia geral de comunicação institucional da Prefeitura de São Paulo" (conforme definido no segundo marco). No entanto, essa harmonização não ocorreu. Diante do pouco apoio externo do parceiro de implementação original, a equipe da *São Paulo Aberta* buscou parcerias alternativas, dentro da Prefeitura - a saber, com a Secretaria de Educação - e com a sociedade civil no *Fórum*. Ana Dienstmann, responsável de comunicação na *São Paulo Aberta*, explicou que, devido a esses imprevistos, em julho de 2017, a *São Paulo Aberta* começou a abordar o *Fórum* de forma mais proativa para discutir como uma versão alternativa - e mais modesta - do plano poderia ser posta em prática¹⁸⁶. Esta versão revisada do plano de comunicação foi acordada internamente, mas só foi tornada pública no final de dezembro de 2017, juntamente com um relato da implementação, um interessante exercício proativo de prestação de contas (accountability)¹⁸⁷. Segundo o documento, três áreas foram priorizadas: (i) site, (ii) comunicação no território e (iii) mídias sociais.

No decorrer do ano, este plano alternativo de comunicação foi executado priorizando as necessidades de comunicação dos demais compromissos, sobretudo dos Compromissos 1 e 2 (*Participação e Formação*, respectivamente)¹⁸⁸, e o reestabelecimento do site da *São Paulo Aberta* (o site anterior tendo saído do ar logo após o fim da gestão Haddad). A *São Paulo Aberta* justifica o foco no site por não possuir orçamento próprio para o compromisso e, por conseguinte, não poder de fato executar outras atividades, como pagar por tempo de televisão para comunicar governo aberto, tal como figura na redação do compromisso.¹⁸⁹

Desde o primeiro trimestre, uma solução temporária aventada foi a criação de um portal *wordpress* para iniciativas de governo aberto, a ser hospedado nas plataformas virtuais da Secretaria de Educação (por exemplo, no site do *Pátio Digital*), enquanto a SMRI negociava com provedores externos para desenvolver um novo portal. Em setembro de 2017, a *São Paulo Aberta* comunicou aos demais membros do *Fórum* que o novo site estava pronto e seria disponibilizado publicamente após a aprovação final da Secretaria de Educação¹⁹⁰, situação que não se alterou durante todo o período de implementação¹⁹¹. Na ausência de tal espaço virtual, os esforços de comunicação governamental ao redor do Plano da OGP durante o período de implementação foram fragmentados, realizados por meio de uma série de plataformas virtuais desconexas. As informações de governo aberto que foram exibidas temporariamente no *Portal de Transparência* virtual da Prefeitura foram escassas e pouco frequentes¹⁹².

Um site menor, com escopo limitado, foi criado para o Programa Agentes de Governo Aberto (Compromisso 2), também hospedado pela Secretaria da Educação. Mas o mesmo ficou no ar apenas até outubro de 2017.

Consequentemente, a disseminação de conteúdos ligados à OGP dependeu principalmente de ferramentas alternativas de comunicação virtual (como as listas de e-mails) e as mídias sociais, particularmente da página a *São Paulo Aberta* no Facebook¹⁹³. A página do Facebook é atualmente o repositório de informações mais completo das ações realizadas no marco deste Plano de Ação piloto. Apesar de ser uma ferramenta interativa para a Prefeitura interagir com os cidadãos, a página do Facebook não cumpre totalmente com os requisitos de um repositório abrangente e organizado e uma ferramenta de acompanhamento das ações e resultados relacionados à OGP.

Os membros do *Fórum* concordam que contornar esses desafios estruturais exigiria esforços adicionais significativos, principalmente de natureza política, da parte das altas autoridades nas Secretarias, algo além do alcance do já limitado corpo técnico da *São Paulo Aberta*. Representantes da sociedade civil no *Fórum* também admitem que tinham poucos recursos e energia para intermediar a situação, uma vez que alguns dos membros designados inicialmente para ajudar no desenvolvimento deste plano de comunicação acabaram-se se envolvendo pouco com a implementação, o que criou a necessidade de outras organizações, já sobrecarregadas, de substituí-los. Diante deste cenário complicado, o *Fórum* acabou priorizando demandas urgentes vindas de outros compromissos, algo considerado compreensível, mas prejudicial ao impacto geral do Plano de Ação. Como colocado por um representante da sociedade civil no *Fórum*: "Comunicação importa. No mundo em que vivemos, não ter informação significa não existir. Uma iniciativa, como a OGP, também pode morrer de invisibilidade"¹⁹⁴.

Resultados iniciais: promoveu governo aberto? Sem mudanças

A baixa especificidade e a ausência de clareza para os resultados esperados na redação do Compromisso 3 permitiram uma interpretação mais estreita e instrumental de como comunicar governo aberto durante a implementação por parte daqueles que executaram as atividades do compromisso. Tal fato foi ademais agravado pelos múltiplos desafios de implementação encontrados por aqueles que lideram a execução, a saber, a equipe da *São Paulo Aberta*.

Não obstante a importância central de atividades de disseminação e divulgação para os demais compromissos e os esforços individuais contínuos dos servidores da *São Paulo Aberta*, as atividades de comunicação pretendidas tiveram atraso e sua implementação foi limitada.

Contrastando com o texto original do compromisso, o plano informal, em última análise, foi orientado para *informar* os cidadãos já envolvidos no processo da OGP sobre eventos e atividades de implementação de compromissos, contando com meios muito similares aos já utilizados no passado. O plano não foi incorporado pela Secretaria de Comunicação e, portanto, ficou aquém de alavancar a *comunicação e disseminação* de iniciativas de governo aberto aos cidadãos em geral, para além daqueles já conectados à rede da *São Paulo Aberta*, sobretudo via mídias sociais. Até mesmo na versão modesta do plano de comunicação, não foi possível garantir um site adequado para reunir informações acessíveis aos cidadãos sobre o governo aberto e pouco fez-se para alavancar o potencial interativo das novas ferramentas de comunicação para fins de mobilização. Sem uma plataforma pública e um repositório virtual adequados, as informações sobre o governo aberto permanecem dispersas e são, portanto, de pouca utilidade para a construção e sustentação da mobilização e engajamento dos cidadãos.

Alguns resultados iniciais mais encorajadores foram encontrados em torno de objetivo do compromisso de criar um “diálogo com o poder Legislativo” para impulsionar os esforços de divulgação. A esse respeito, a pesquisadora do IRM considera que algumas alianças importantes com outros órgãos governamentais, incluindo o poder Legislativo, foram construídas para as oficinas conjuntas do *Programa de Agentes de Governo Aberto (Compromisso 2 – Formação)*, e estas, inequivocamente, tiveram um potencial de disseminação e divulgação da agenda. Estas oficinas de governo aberto, lideradas por cidadãos, são, por natureza, mais descentralizadas e menos dependentes de meios virtuais, contribuem parcialmente para esse esforço de disseminação pretendido, mas não constituem uma estratégia coerente de comunicação governamental sobre o governo aberto. No geral, a comunicação sobre governo aberto durante este primeiro ano piloto foi principalmente informativa, não atingindo todo seu potencial de sensibilização e mobilização.

Recomendações

No sentido de dar continuidade às reformas propostas por esse compromisso, o IRM sugere as seguintes recomendações a serem consideradas pela Prefeitura de São Paulo:

1. Garantir que a Prefeitura crie um repositório próprio virtual para suas iniciativas de governo aberto, incluso aquelas que são parte da OGP, e que o mesmo possa funcionar tanto como memória institucional como ferramenta de mobilização para apoiar e sustentar o engajamento da Prefeitura e da sociedade civil no futuro;
2. Realizar uma reunião do CIGA-SP para acordar um plano modesto e intersetorial sobre como disseminar iniciativas de governo aberto, usando meios de comunicação disponíveis e recursos humanos de comunicação dentro de Secretarias municipais relevantes, em complemento aos recursos mobilizados pela *São Paulo Aberta*;
3. Envolver proativamente a sociedade civil, jornalistas e grupos de tecnologia (por exemplo, aqueles identificados no mapeamento de coletivos de inovação do *Compromisso 5*) para encontrar soluções colaborativas para construir e sustentar uma plataforma viva e dinâmica para a agenda de governo aberto na cidade. Tal plataforma que pode incluir políticas e programas governamentais, listados como parte dos Planos de Ação da OGP e iniciativas lideradas pelos cidadãos. A própria OGP internacional pode ser um *hub* valioso e uma fonte complementar para colaborações inovadoras.

¹⁸⁴ Eduardo Barboza, servidor municipal juntoda Secretaria Municipal de Relações Internacionais e da Iniciativa São Paulo Aberta. Discurso de Abertura, Diálogo Aberto com o Conselho Participativo – Jabaquara, 11/07/2017.

¹⁸⁵ Ver Manual de Procedimentos do IRM, p. 44. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

¹⁸⁶ Ver ‘Ata da XII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (13/07/2017)’, à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.

¹⁸⁷ Prefeitura de São Paulo. Relações Internacionais. ‘Plano de Comunicação de Governo Aberto’. 20/12/2017. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=247324. Íntegra pode ser vista em ‘#3_Communication Plan_SP Aberta’ no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

¹⁸⁸ Entrevista com Renata Galf da *Transparência Brasil* (14/11/2017) e entrevista com Haydee Svab da *Transparência Hacker* (23/11/2017).

¹⁸⁹ Entrevista com Ana Dienstmann (07/08/2017).

¹⁹⁰ Ver ‘Ata da XIV Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (29/09/17)’ e ‘Ata da XII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (13/07/2017)’, às quais a pesquisadora do IRM teve acesso.

¹⁹¹ O plano de comunicação da *São Paulo Aberta*, publicado em dezembro de 2017, anunciou que o em fevereiro de 2018 o novo site estaria pronto e no ar. Em maio de 2018, a *São Paulo Aberta* comunicou a pesquisadora do IRM, que “o site passou por uma revisão de orçamento, não cabendo mais, por motivos de valor de contrato, desenvolvê-lo junto à Prodram (Empresa

de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo), pois as diretrizes para contratação de tecnologia haviam mudado e seria possível contratar com um orçamento menor, o que está em processo de acontecer”.

¹⁹² Por exemplo, apenas três dos cinco compromissos da OGP estavam disponíveis no Portal (números 1, 2 e 4). No entanto, as informações disponibilizadas eram notícias, convites para eventos ou comunicados (como o do lançamento da Rede INFO Aberta), não servindo, portanto, como um amplo repositório de informações sobre a OGP. Ver

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/Governo-Aberto.aspx> e

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/Historico-de-Noticias.aspx>.

¹⁹³ Ver a página da *Iniciativa São Paulo Aberta* no Facebook, em

https://www.facebook.com/profile.php?id=1469765476577024&ref=br_rs.

¹⁹⁴ Entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017), entrevista com Renata Galf da *Transparência Brasil* (14/11/2017) e entrevista com Haydee Svab da *Transparência Hacker* (23/11/2017).

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

Status de cumprimento	Completo
Data de início	01/01/2017
Data prevista de término	31/12/2017
Departamento responsável	Controladoria Geral do Município
Promoveu governo aberto?	Marginalmente

<p>Este é um compromisso estrelado?</p> <p>Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares na OGP. Para receber a estrela, o compromisso deve atender a uma série de critérios:</p> <ul style="list-style-type: none">- É preciso que seja suficientemente específico para que uma avaliação acerca de seu potencial impacto seja feita. Compromissos estrelados possuem, portanto, especificidade “média” ou “alta”.- A redação ou o texto do compromisso deixa clara sua relevância para o governo aberto. Especificamente, a linguagem deixa claro o vínculo a, ao menos, um dos valores da OGP de acesso à informação, participação social ou prestação de contas (accountability).- O compromisso teve um impacto potencial “transformador” quando implementado em sua integralidade.- Por fim, o compromisso deve ter logrado um nível substancial de progresso ao longo do período de implementação do Plano, tendo atingido os níveis “substancial” ou “entregue”.	Não
---	-----

Perfil do compromisso	Especificidade	Relevância aos valores da OGP	Impacto potencial	Nível de progresso	Promoveu governo aberto?
-----------------------	----------------	-------------------------------	-------------------	--------------------	--------------------------

	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e inovação para transparência e prestação de contas	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substantial	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante		
Geral			✓		Não está claro							✓				✓			✓				
I.1 Estatuto da Rede		✓										✓				✓							
I.2. Nominção de servidores				✓										✓									✓
I.3 Reuniões trimestrais e formações		✓												✓									✓

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 administração pública 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 cidade¹⁹⁵. 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 áreas e setores da gestão municipal.

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”. De acordo com o Manual de Procedimentos do IRM, compromisso com clara relevância são aqueles não privilegiando ou limitados ao governo. Assim, apesar da importância de capacitar servidores e assim fortalecer e institucionalizar práticas internas, o compromisso tal como formulado não promove

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 decisórios¹⁹⁶.

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 mensurável. 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 da prática governamental. É, portanto, promissor que os cinco compromissos da OGP tenham sido incluídos no Programa de Metas para 2017-2020, construído no início de 2017 (ver seção Contexto *subnacional e institucional*). Neste marco, algumas das atividades ganharam, de fato, um plano de implementação de quatro anos, com prazos e resultados estabelecidos.

Nível de progresso

Entregue

O primeiro marco desse compromisso foi concluído no prazo, com o lançamento formal da Rede INFO Aberta em maio de 2017¹⁹⁷. O estatuto da Rede está disposto em uma Portaria Intersecretarial (025/SMJ/CGM-G/2017), datada de 29 de maio de 2017. Este ato administrativo associa a nova rede às obrigações existentes previstas na Lei Federal de Acesso à Informação (2011), ao Decreto Executivo Municipal instaurando a *Iniciativa São Paulo Aberta* (2014) e ao Plano de Ação piloto da OGP (2017). O Estatuto também regula o funcionamento da Rede - dedicada a formações, capacitações e disseminação de princípios, conceitos e ferramentas de governo aberto dentro da Prefeitura – ampliando seu foco inicial de acesso à informação para um mandato mais amplo de governo aberto¹⁹⁸. A Rede também formaliza a criação da figura do Ponto Focal de Governo Aberto, em complemento ao Ponto Focal de Acesso à Informação (comumente referido como Pontos Focais de E-SIC), em todos os órgãos da administração direta e indireta.

Para lançar oficialmente a Rede INFO Aberta, a CGM organizou um evento em 18 de maio de 2017 no qual reuniu mais de 100 pessoas, incluindo servidores de distintas Secretarias, bem como das Prefeituras Regionais¹⁹⁹. O lançamento coincidiu com a comemoração do quinto aniversário da Lei Federal de Acesso à Informação²⁰⁰. Na ocasião, o então coordenador da COPI/CGM, Thomaz Anderson Barbosa da Silva²⁰¹, discorreu sobre os dois eixos de capacitações a serem promovidos pela Rede em 2017: um para questões relacionadas a acesso à informação (incluindo treinamentos sob como cumprir com as determinações da legislação municipal de acesso à informação e como lidar com questões práticas relacionadas a pedidos de informação) e um segundo eixo sobre questões de governo aberto. Barbosa apresentou ao público o calendário das reuniões do ano, bem como o foco temático de cada um dos encontros programados. Foram convidados ao lançamento, servidores já envolvidos com a Rede INFO e a rede de contatos da COPI/CGM, por meio de uma disseminação eletrônica mais ampla.

Em relação ao segundo marco, a equipe da COPI/CGM conseguiu garantir duas nomeações oficiais de servidores por parte das Secretarias e Prefeituras Regionais para compor a Rede. De acordo com Vanessa Meneguetti, da COPI/CGM, Secretarias e Prefeituras Regionais também indicaram oficialmente dois outros servidores para a Rede, como pontos focais de governo aberto. Além das indicações oficiais, a COPI/CGM também mapeou pelo menos 85 outros servidores públicos interessados em participar da iniciativa no futuro²⁰².

O terceiro marco também foi concluído no prazo. O mesmo referia-se à realização das atividades da Rede ao longo do ano de 2017, a saber os encontros formativos. Para o primeiro eixo, sobre acesso à informação, um curso de 16 horas (dividido em quatro sessões) para os pontos focais de E-SIC foi planejado e executado pela CGM em conjunto com a Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo – EMASP. Neste modelo, a EMASP prevê a concessão de certificação oficial e incentivos de carreira para funcionários públicos que completam o curso²⁰³. Servidores da CGM contabilizaram 70 servidores municipais inscritos, mas a participação efetiva ficou abaixo destes níveis, com cerca de 30 servidores participando dos dois últimos encontros. Os participantes foram, no entanto, considerados muito empenhados pelos coordenadores do curso²⁰⁴.

Para o segundo eixo, de governo aberto, os quatro encontros foram realizados em junho, agosto, outubro e dezembro ²⁰⁵. Focaram-se em uma gama de dimensões de governo aberto (participação, integridade, inovação tecnológica) e mesclaram teoria com prática, fazendo uso de experiências concretas de iniciativas em andamento na Prefeitura, como o *Pátio Digital* da Secretaria de Educação e as iniciativas de integridade e anticorrupção no Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. As formações também incluíram sessões em que os servidores trabalharam na elaboração de potenciais iniciativas-piloto de governo aberto em sua Secretaria ou órgão. Segundo Vanessa Meneguetti, da COPI/CGM, as formações reuniram entre 80 e 100 pessoas, mas a participação caiu para cerca de 30 servidores nos últimos encontros. A filiação dos participantes, todavia foi bastante diversa, incluindo Secretarias temáticas (como Educação, Saúde, Esportes, Direitos Humanos e Cidadania, por exemplo) e Prefeituras Regionais, os órgãos descentralizados responsáveis pela zeladoria urbana local e pela coordenação da prestação de serviços nos territórios²⁰⁶. Ao contrário do primeiro grupo, as formações em governo aberto não foram organizadas em conjunto com a EMASP²⁰⁷. Como resultado concreto destas formações em governo aberto, a Prefeitura objetivou que cada Secretaria estabelecesse seu próprio projeto piloto de governo aberto e que os mesmos fossem apresentados publicamente durante o quarto, e último encontro, previsto para ser uma reunião conjunta para servidores de ambos os eixos (acesso à informação e governo aberto) e autoridades das Secretarias. A reunião conjunta acabou não ocorrendo, no entanto, na reunião final do eixo de governo aberto, realizada em 01 de dezembro de 2017, 12 projetos piloto foram apresentados publicamente por diferentes instituições governamentais a serem implementadas a partir de 2018. Os projetos apresentados incluem pilotos de acesso à informações e abertura de dados em Secretarias como Transporte (para melhorar a capacidade de resposta a pedidos de informação sobre mobilidade urbana e transporte) e Meio Ambiente (para fornecer dados abertos sobre plantio de árvores), bem como e Prefeituras Regionais como a da Lapa (para criar um mapa georreferenciado de árvores no bairro) e da Vila Mariana (para criar um banco de dados integrado sobre serviços locais ofertados pela Prefeitura Regional), para citar alguns²⁰⁸.

Resultados iniciais: promoveu governo aberto?

Acesso à informação: Marginalmente

Esse compromisso responde a um diagnóstico compartilhado pela equipe da Prefeitura que trabalha com o governo aberto e atores sociais não-governamentais que desempenham um papel de monitoramento

da agenda. Há consenso quanto a importância da institucionalização para sustentar as iniciativas existentes de governo aberto, promovendo a adesão interna de servidores e criando catalisadores internos para futuras reformas. Por essa razão, o compromisso visava o aprimoramento da rede existente de servidores sobre acesso à informação, expandindo seu foco temático para outras áreas relevantes de governo aberto.

O diagnóstico inicial, feito em 2016, identificou especificamente um conjunto de desafios à institucionalização, a saber: (i) a necessidade de expandir o foco temático da então Rede INFO para além da questão da transparência; (ii) envolver e mobilizar autoridades e chefias em um número maior de Secretarias Municipais e (iii) incluir as Prefeituras Regionais e gestores de equipamentos públicos como membros da rede e beneficiários das formações.

Com base nesses objetivos, a pesquisadora do IRM recuperou evidências promissoras de resultados iniciais – no nível das atividades realizadas (formações, capacitações) - de mobilização inicial de servidores para autonomamente conduzir projetos pilotos de governo aberto em suas próprias áreas temáticas. Os primeiros resultados desse compromisso incluem, por exemplo, 12 novos projetos-piloto, principalmente relacionados à transparência, desenhados por servidores públicos oriundos de distintas pastas e apresentados publicamente à Rede a serem implementados em suas Secretarias a partir de 2018²⁰⁹. Há também evidências de que, mesmo quando as Secretarias não lograram conceber uma proposta de projeto, o papel inspirador e sensibilizador da Rede INFO Aberta já levou alguns deles, como a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, a se comprometerem internamente com este exercício em 2018, sobretudo no que tange ao gerenciamento de informações e acesso à informação²¹⁰. Através deste papel de incubadora, a Rede parece estar bem posicionada e na direção correta para servir como uma ferramenta interna de mobilização para promover e sustentar a agenda do governo aberto dentro da Prefeitura. Por essa razão, embora a relevância do compromisso para os valores da OGP não seja clara no texto do compromisso, a pesquisadora do IRM considera que os resultados iniciais apontam para mudanças embrionárias nas práticas do governo no sentido de melhoria nas políticas de acesso à informação.

Futuramente, e considerando a recente institucionalização da Rede e o compromisso do Prefeito com essa iniciativa por meio do Programa de Metas para 2017-2020, a Rede deve continuar expandindo suas formações, mobilizando os recém-nomeados Pontos Focais de Governo Aberto e de E-SIC como agentes multiplicadores dentro de suas próprias Secretarias. Ela também deve atuar visando um nível maior de institucionalização, por meio da mobilização de autoridades e da criação de incentivos concretos para que os servidores públicos participem das atividades. Os projetos pilotos desenvolvidos em 2017 podem ser importantes portas de entrada para sustentar e ampliar o engajamento de servidores, internamente a cada Secretaria. Descontinuidades de programas e políticas e instabilidade institucional em algumas áreas relevantes de transparência e governo aberto no último ano (ver seção *Contexto institucional e subnacional*) reforçam a necessidade das autoridades em São Paulo mostrarem um compromisso mais claro com essas agendas, incentivando projetos setoriais localizados que melhorem a eficiência, a transparência e a prestação de contas das Secretarias e Prefeituras Regionais. É preciso também que o próprio Gabinete do Prefeito adote uma agenda própria de transparência e governo aberto na cidade.

Recomendações

No sentido de dar continuidade às reformas propostas por esse compromisso, o IRM sugere as seguintes recomendações a serem consideradas pela Prefeitura de São Paulo:

1. Continuar investindo na expansão do alcance da Rede INFO Aberta para servidores técnicos, gestores e autoridades locais na administração direta e indireta, por meio de novos ciclos de treinamentos práticos e apoio contínuo e personalizado para que as Secretarias Municipais e Prefeituras Regionais construam seus próprios projetos pilotos de governo aberto;
2. No âmbito do CIGA-SP, criar espaços de confiança para autoridades locais de alto nível (no Gabinete do Prefeito, Secretarias e Prefeituras Regionais) para o diálogo e o compromisso com as agendas de transparência e governo aberto. Iniciativas nos moldes dos “Desafios do Prefeito” podem oferecer incentivos complementares para incentivar a adesão à agenda da parte das autoridades locais, mobilizando suas equipes para desenvolver iniciativas piloto de governo aberto;
3. Fortalecer as iniciativas de desenvolvimento de capacidades em todos os temas de governo aberto, vinculando iniciativas de acesso à informação a outros mecanismos para aumentar a participação dos cidadãos e fomentar a integridade e prestação de contas, inclusive mediante o uso de inovação tecnológica. Fazer uso da longa experiência e da rede de experiências participativas em São Paulo - em uma série de políticas sociais - para fornecer exemplos inspiradores e concretos aos servidores de como a dimensão participativa do governo aberto pode funcionar na prática;
4. Promover sinergias entre as agências, Secretarias e iniciativas governamentais. Procurar oportunidades para vincular atividades da Rede INFO Aberta à rede emergente de laboratórios e hubs de inovação (ver *Compromisso 5 - Inovação*) e desenvolver atividades piloto conjuntas com o poder Legislativo municipal e estadual de aprendizagem mútua em iniciativas pioneiras de governo aberto, por exemplo no uso de dados abertos legislativos pelos cidadãos.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ Ver Manual de Procedimentos do IRM, p.30-32. Disponível em <https://opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

¹⁹⁷ Ver publicação no Diário Oficial de 09 de junho de 2017, disponível em

<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=7QUI18VVPF080e2FAJ7CVVBIALK&PalavraChave=rede%20info%20aberta>.

¹⁹⁸ Segundo Gustavo Vidigal, ponto focal de São Paulo na OGP Focal point em 2016, a antiga Rede INFO era composta de 250 servidores Entrevista com Gustavo Vidigal, ex-coordenador da São Paulo Aberta e ex-ponto focal para a OGP (08/05/2017).

¹⁹⁹ Ver notícia oficial da Prefeitura sobre o evento em

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=234818.

²⁰⁰ A controladora Dra. Laura Mendes de Barros foi afastada de seu cargo em agosto de 2017. Para mais sobre o episódio, ver seção *Contexto subnacional e institucional*.

²⁰¹ Thomaz Anderson Barbosa pediu exoneração após a saída da Controladora.

²⁰² Ver http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=234818.

²⁰³ Ver ‘Access to Information course syllabus’ no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

²⁰⁴ Entrevista com Vanessa Meneguetti da COPI/CGM (09/11/2017). Números comunicados à pesquisadora do IRM pela equipe da COPI/CGM, juntamente com uma cópia da lista de presença de todas as oficinas realizadas em 2017.

²⁰⁵ A pesquisadora do IRM esteve presente no lançamento da Rede, assim como no segundo encontro para os Pontos Focais de Governo Aberto, em agosto de 2017.

²⁰⁶ As listas de presença oficiais, às quais a pesquisadora do IRM teve acesso eletronicamente, contabilizam 80 servidores no primeiro encontro (em junho de 2017), 58 no segundo (em agosto de 2017), 31 no terceiro encontro (em outubro de 2017) e 35 no último encontro (em dezembro de 2017).

²⁰⁷ De acordo com Menegueti, o nível de comprometimento e as obrigações exigidas pelos cursos da EMASP foi julgado pela CGM como contraproducentes neste primeiro ano, posto que imporiam obrigações nos servidores que poderiam desmotivar ao invés de encorajar aqueles que, voluntariamente, se dispuseram a participar, mas que não podem comprometer-se em estar presente em todas as atividades.

²⁰⁸ A lista completa de órgãos públicos que apresentaram projetos pilotos para 2018 foram: SPTrans, SMRI, CET, CGM, SMPED, SMADS, SMG, SMIT, SVMA, Prefeitura Regional Lapa, Prefeitura Regional Vila Mariana, Procuradoria Geral do Município - PGM. A pesquisadora do IRM teve acesso a todas as apresentações, em formato PPT, dez apresentações.

²⁰⁹ Ver 'Ata da XII Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (13/07/2017)', à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.

²¹⁰ Entrevista com Marina Luna, servidora na SMDHC (29/11/2017).

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 2016²¹¹. Segundo servidores da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), as mudanças também são fruto de um amadurecimento institucional na Prefeitura, resultando na própria criação da Secretaria, a aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETIC ou a criação do *Pátio Digital*, no âmbito da Secretaria de Educação (SME)²¹².

Panorama do compromisso

Status de cumprimento	Limitado
Data de início	01/01/2017
Data prevista de término	31/12/2017
Departamento responsável	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia e Secretaria Municipal de Relações Internacionais
Promoveu governo aberto?	Marginalmente

<p>Este é um compromisso estrelado?</p> <p>Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares na OGP. Para receber a estrela, o compromisso deve atender a uma série de critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - É preciso que seja suficientemente específico para que uma avaliação acerca de seu potencial impacto seja feita. Compromissos estrelados possuem, portanto, especificidade “média” ou “alta”. - A redação ou o texto do compromisso deixa clara sua relevância para o governo aberto. Especificamente, a linguagem deixa claro o vínculo a, ao menos, um dos valores da OGP de acesso à informação, participação social ou prestação de contas (accountability). - O compromisso teve um impacto potencial “transformador” quando implementado em sua integralidade. - Por fim, o compromisso deve ter logrado um nível substancial de progresso ao longo do período de implementação do Plano, tendo atingido os níveis “substancial” ou “entregue”. 	<p>Não</p>
---	-------------------

Perfil do compromisso	Especificidade				Relevância aos valores da OGP				Impacto potencial				Nível de progresso				Promoveu governo aberto?				
	Nenhuma	Baixa	Média	Alta	Acesso à Informação	Participação social	Prestação de contas	Tecnologia e inovação para transparência e prestação de contas	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Entregue	Piorou	Sem mudanças	Marginalmente	Significativamente	Bastante
Geral			✓			✓		✓			✓			✓					✓		
1.1 Mapa colaborativo			✓			✓		✓		✓				✓							
1.2. Espaços de co-working			✓			✓		✓		✓			✓								
1.3 Projetos conjuntos		✓				✓		✓		✓			✓								

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 locais²¹³.

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 social* e *Tecnologia e inovação para transparência e prestação de contas*.

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 temáticas²¹⁴.

Nível de progresso

Limitado

O nível de progresso do *Compromisso 5 – Inovação* durante o primeiro ano de implementação foi limitado. O compromisso foi oficialmente reformulado durante o período de implementação e sua redação original alterada, em junho de 2017, após um longo processo de negociação interna durante o primeiro semestre. A Prefeitura decidiu formalmente alterar o compromisso, pois o texto acordado em 2016 já não refletia as mudanças institucionais ocorridas na PRODAM e não dialogava completamente com o direcionamento programático desejado pela nova gestão²¹⁵. Servidores da SMIT acrescentam que a mudança teve um caráter estratégico, afim de contemplar e fortalecer novas iniciativas em governo aberto da presente gestão, tais como a publicação da Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – PMGTIC, novos arranjos de interação entre o governo e a sociedade como o *Residência Maker* (em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde e a Caixa Econômica Federal) e parcerias com laboratórios de inovação nacionais e internacionais²¹⁶.

Negociações para reformular o texto ocorreram tanto dentro da Prefeitura quanto entre a mesma e as entidades da sociedade civil do *Fórum de Gestão Compartilhada* da OGP. No âmbito da Prefeitura, o diálogo se deu entre a SMRI e a recém-criada Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT). A SMRI e a CGM - órgãos governamentais presentes no *Fórum* - também se esforçaram para tentar conciliar o que a sociedade civil do *Fórum* considerava como sendo o objetivo de governo aberto do compromisso (a saber, seu foco na participação social, inovação tecnológica cidadã e software-livre) com as prioridades e visão de como promover inovações tecnológicas em políticas públicas da nova gestão, que assumiu a Prefeitura em janeiro de 2017. Como solução intermediária, a Prefeitura organizou uma nova rodada de consultas públicas sobre esse compromisso: uma consulta virtual, que não recebeu contribuições e uma audiência pública (em 8 de junho de 2017) para apresentar as mudanças introduzidas no texto do compromisso e receber comentários públicos²¹⁷. O novo texto acordado enfatizou o compromisso da Prefeitura com “inovação aberta”, incluindo a promoção da participação social e co-criação de inovações tecnológicas em uma série de laboratórios e centros de inovação, e não apenas na PRODAM (a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo), criando simultaneamente um efeito de “atuação em rede” de polos (*hubs*) de inovação na cidade.

Durante os primeiros 6 meses do ano (antes mesmo do acordo final sobre o novo desenho do compromisso), a *São Paulo Aberta* iniciou a implementação do primeiro marco: o mapeamento colaborativo dos coletivos existentes trabalhando com tecnologia aberta e inovação na cidade. O resultado deste mapeamento está disponível online²¹⁸. Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT, afirmaram que esse mapeamento tem se mostrado útil à Secretaria ao pensar novos projetos pilotos²¹⁹. A SMIT afirma ainda ter logrado a mobilização de e interação com coletivos da sociedade civil de inovação e tecnologia, sobretudo no âmbito das atividades do *Pátio Digital* e do *Mobilab*. No entender da pesquisadora do IRM, estas crescentes interações são promissoras, mas insuficientes pra validar ou atestar a constituição de uma “rede pública”, ainda que informal, de coletivos da sociedade civil de inovação e tecnologia (como objetivado no texto do primeiro marco do compromisso) neste primeiro ano de execução, algo que poderá ser alcançado em breve, caso essa tendência seja mantida e aprofundada nos próximos anos²²⁰.

A implementação do segundo e terceiro marcos, relacionados à criação de espaços para o co-working e ao desenvolvimento de projetos conjuntos com os grupos identificados, ficou a cargo da SMIT. Considerando os parâmetros estabelecidos no texto do compromisso e o tempo previsto de execução, o IRM encontrou um conjunto encorajador, mas ainda limitado de sinais apontando para a criação ou aprimoramento de tais espaços e projetos, nem todos como consequência direta, articulada ou coordenada das atividades planejadas no âmbito desse compromisso.

Funcionários da SMIT apontaram que os laboratórios sob sua responsabilidade ou com os quais colaboram, como o *Mobilab* (uma parceria entre a Secretaria de Transporte e o SMIT)²²¹, estavam, em 2017, testando novos modelos de colaboração com setores da sociedade (tanto da sociedade civil quanto do setor privado) com vistas a desenvolver “hospedagens” mais curtas do que o formato co-working ou residências. Novos arranjos também estavam sendo pensados no planejamento da iniciativa *Residência Maker*. No caso do *Pátio Digital* (promovido pela SME), considerado um *hub* de inovação de grande sucesso²²², a colaboração com a sociedade civil vem se dando por meio de uma série de distintos formatos, para além do clássico espaço de co-working. Exemplos vão de desafios para criação de aplicativos abertos e contratações abertas a diálogos com a comunidade escolar. Por fim, o *LabProdAm* é

a iniciativa tida como menos desenvolvida, devido a mudanças institucionais na liderança da PRODAM, no início de 2017.

Quanto aos projetos conjuntos para promover o uso de ferramentas abertas gratuitas (objeto do terceiro marco do compromisso), tanto funcionários públicos como observadores externos identificam iniciativas promissoras do *Pátio Digital*, como os “Café Hackers” sobre contratos públicos abertos, a *Iniciativa Educação Aberta*, o aplicativo *Prato Aberto*, a *Mapatona* do Transporte Escolar, as consultas virtuais sobre assuntos relacionados à educação como uniformes e merenda escolar e uma variedade de outros projetos de dados abertos educacionais²²³. Para um conjunto de atores envolvidos com a governança da OGP em São Paulo, essas iniciativas de inovação aberta e participativa no âmbito do *Pátio*, se devem majoritariamente aos esforços da SME, que logrou percorrer um caminho virtuoso próprio devido a uma conjunção de fatores incluindo um Secretário comprometido e gestores e servidores técnicos altamente engajados²²⁴. Este conjunto de informantes não considera que os logros do *Pátio* estiveram suficientemente articulados com as demais ações da *São Paulo Aberta* e do *Fórum* no marco da OGP e se ressentem do que qualificam como uma pouca coordenação (ou um pouco intercâmbio) ao longo do período de implementação. Já a SMIT, é da opinião de que a própria Secretaria e o Compromisso da OGP tiveram um papel catalisador junto ao *Pátio* e à SME²²⁵. Por fim, quanto ao objetivo final do Compromisso, a saber, a atuação em rede de laboratórios, *hubs* e espaços de inovação da cidade, servidores da SMIT afirmam que a Secretaria está atualmente estudando novas opções, baseadas em modelos de “governança em rede para a inovação”, menos formalizadas institucionalmente ou juridicamente do que outras redes. Membros do *Fórum* da OGP entrevistados acreditam que essa reflexão contínua no âmbito da SMIT sobre os distintos modelos de atuação em rede não foram suficientemente compartilhados e discutidos com o *Fórum* durante a implementação do Plano de Ação.

Resultados iniciais: promoveu governo aberto?

Participação social: Marginalmente

Esse compromisso esteve apenas parcialmente integrado à gestão compartilhada do Plano de Ação da OGP de São Paulo. A renegociação do texto do compromisso, em junho de 2017, a redefinição das instituições governamentais responsáveis e um novo foco não foram suficientes para estabelecer uma clara divisão de papéis entre as duas principais agências governamentais, SMRI e SMIT, com consequentes desafios de apropriação e responsabilização, para ambas. O Compromisso 5 foi raramente discutido nas reuniões gerais do *Fórum*. Tanto a *São Paulo Aberta* como as OSC do *Fórum* tiveram pouca ou nenhuma informação ao longo do ano sobre o status do compromisso, exceto relatos pontuais sobre o *MobiLab* e o *Pátio*, provenientes de fontes externas de informação e de atividades paralelas nem sempre relacionadas às aquelas acordadas no Plano de Ação da OGP²²⁶.

Como tal, a pesquisadora do IRM encontrou evidências, ainda que incipientes, de um forte esforço coordenado intersecretarial, em parceria com a sociedade civil e em rede para mudar a forma como o governo cria e aprimora oportunidades e desenvolve capacidades para que os munícipes informem ou influenciem as decisões sobre soluções tecnológicas inovadoras para problemas da cidade. Levando em conta estas distintas percepções dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos na execução das atividades ou observadores externos próximos à agenda de governo aberto na cidade, a pesquisadora do IRM pondera que as iniciativas mais consolidadas e promissoras, por exemplo as encontradas no campo da educação, apesar de exitosas não esgotam o almejado esforço concentrado e direcionado do compromisso de integrar os distintos coletivos identificados no mapeamento inicial e torna-los parte do processo de inovação municipal, por meio da co-criação de soluções à problemas em uma série de políticas públicas setoriais. Os resultados em termos de abertura de governo foram,

portanto, marginais neste primeiro ano de implementação, com potencial de ganhos à medida que as iniciativas se consolidam e ganham em escala nos próximos anos.

Sob uma ótica dos valores da OGP, os resultados promissores do *Pátio Digital* no uso de tecnologia e ferramentas inovadoras para expandir a participação social nas políticas educacionais, devem ser valorizados e vistos como etapas fundamentais na criação de uma cultura mais ampla de inovação tecnológica focada no cidadão na cidade. Podem também servir de inspiração e exemplo nos próximos anos, seja como estudo de caso na Rede INFO Aberta (ver *Compromisso 4 - Institucionalização*) ou como um nó central de uma futura rede de laboratórios e centros de inovação, almejada por este Compromisso 5.

Recomendações

No sentido de dar continuidade às reformas propostas por esse compromisso, o IRM sugere as seguintes recomendações a serem consideradas pela Prefeitura de São Paulo:

1. Criar mais oportunidades para que outras Secretarias Municipais, tanto aquelas que já possuem laboratórios ou *hubs* e as que demonstraram interesse em criá-los, possam aprender com a experiência do *Pátio Digital*. Isso pode ser feito, por exemplo, no marco dos intercâmbios e formações promovidos pela Rede INFO Aberta (ver *Compromisso 4 - Institucionalização*);
2. Futuramente, e tendo em vista a duração de quatro anos do Programa de Metas, realizar uma nova rodada de reflexões acerca de como a *São Paulo Aberta* e o *Fórum* podem se envolver com a futura rede de espaços de inovação, liderada pela SMIT. A expertise destes atores em governo aberto é um valioso insumo para as reflexões em andamento na SMIT acerca de modelos para potencializar inovação aberta e cidadã;
3. Tendo em vista a prioridade acordada pela atual gestão aos temas de inovação e tecnologia, garantir que as iniciativas piloto de tecnologia aberta atualmente em desenvolvimento nas Secretarias Municipais, sobretudo àquelas ligadas a prestação de serviços públicos, sejam incluídas nos futuros Planos de Ação e que aqueles que já estão liderando na execução destas ações setorialmente possam ser incluídos na OGP para intercambiar e colaborar com outras entidades subnacionais, no âmbito internacional.

²¹¹ A íntegra do texto original do compromisso, tal como desenhado e aprovado em 2016, lê-se: “Aperfeiçoar o Laboratório de Inovação Tecnológica (LabProdAm), tornando-o mais aberto, mapeando os grupos que já trabalham com tecnologia livre, grupos de jovens, start ups e coletivos para criar projetos tendo como referência o Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo (MobiLab)”. Já os três marcos iniciais previstos eram: “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 a LabProdAm. 2. Disponibilizar o espaço do LabProdAm para coworking, onde jovens, start ups e coletivos selecionados possam desenvolver projetos de formato colaborativo, tendo como referência o Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo (MobiLab). 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.”

²¹² Comentários fornecidos pela SMIT no marco da revisão governamental deste Relatório em maio de 2018

²¹³ Ver Plano de Ação de São Paulo, disponível em <https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/sao-paulo-brazil-ogp-subnational-pioneers/action-plan>.

²¹⁴ Entrevista com Fernanda Campanucci, servidora municipal na Secretaria Municipal de Educação (15/05/2017).

²¹⁵ 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) e entrevista com Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT (01/09/2017).

-
- ²¹⁶ Comentários fornecidos pela SMIT durante a fase de revisão do relatório do IRM, em maio de 2018. Sobre o Residência Maker, ver edital publicado em janeiro de 2018 em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/noticias/?p=248166>.
- ²¹⁷ Ver 'Ata da XI Reunião do Fórum de Gestão Compartilhada (08/06/2017)', à qual a pesquisadora do IRM teve acesso.
- ²¹⁸ O mapa colaborativo pode ser visto em <https://drive.google.com/drive/folders/0B91yVgdvPA9-cGVGLXIFcXhUQVk>.
- ²¹⁹ Entrevista com Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT (01/09/2017).
- ²²⁰ Entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017), entrevista com Renata Galf da *Transparência Brasil* (14/11/2017) e entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).
- ²²¹ De acordo com a Portaria intersecretarial n°. 001/2017 – SMIT/SMT, entre as duas Secretarias.
- ²²² Entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017) e entrevista com Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT (01/09/2017) e José Adão do PIDS (15/11/2017).
- ²²³ Para uma lista completa das iniciativas do Pátio, ver <http://patiodigital.prefeitura.sp.gov.br/>.
- ²²⁴ Entrevista com Vitor Cipriano de Fazio e Bruno Martinelli, da SMIT (01/09/2017) e entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017).
- ²²⁵ Comentários fornecidos pela SMIT durante a fase de revisão do relatório do IRM, em maio de 2018.
- ²²⁶ Entrevista com Ana Dienstmann (07/08/2017), entrevista com Eduardo Barboza 07/08/2017), entrevista com Ana Dienstmann e Eduardo dos Anjos Barboza, servidores na Iniciativa São Paulo Aberta/SMRI (01/12/2017), entrevista com Haydee Svab da Transparência Hacker (23/11/2017), entrevista com Joara Marchezini e Caroline Burle da RETPS (21/11/2017).

Metodologia da OGP e fontes

O relatório do IRM é escrito por respeitados pesquisadores em governança. Todos os relatórios do IRM passam por um processo de controle de qualidade para garantir que os mais altos padrões de pesquisa e diligência devida tenham sido aplicados.

A análise do progresso nos Planos de Ação da OGP é feita a partir de uma combinação de entrevistas, pesquisa documental e informes de reuniões de atores não-governamentais relevantes. O relatório do IRM se baseia em avaliações de progresso divulgadas pela sociedade civil, pelo governo, pelo setor privado ou por organizações internacionais.

O primeiro e principal objetivo do IRM é verificar o cumprimento dos compromissos do Plano de Ação e o nível de participação social. Além disso, o IRM procura avaliar o impacto potencial e as mudanças iniciais de comportamento no sentido do governo aberto. Dois são os resultados pretendidos: prestação de contas (*accountability*) e aprendizado. A metodologia responde, portanto, a dois objetivos. Uma segunda e importante função do IRM é atuar como um “canal de escuta” para as preocupações da sociedade civil.

Cada relatório é submetido a um processo de revisão e controle de qualidade em quatro etapas:

- Revisão pela equipe do IRM: A equipe do IRM revisa o relatório nos quesitos de: gramática, inteligibilidade, conteúdo e aderência à metodologia do IRM
- Revisão pelo Painel Internacional de Especialistas (IEP, da sigla em inglês): O IEP revisa o conteúdo dos relatórios e a consistência das evidências que embasam os achados, avalia em que medida o Plano de Ação adota os valores da OGP e sugere recomendações técnicas para melhorar a implementação dos compromissos e a para a realização dos valores da OGP por meio do Plano, como um todo
- Revisão pré-publicação: Governo e algumas entidades da sociedade civil (escolhidas pelo pesquisador) são convidadas a comentar no conteúdo da versão preliminar do Relatório do IRM
- Período de comentários públicos: O público é convidado a comentar no conteúdo da versão preliminar do Relatório do IRM.

Entrevistas e grupos focais

Cada pesquisador do IRM deve organizar ao menos um evento de público para coleta de informações. O pesquisador deve garantir que um grupo diverso de atores sociais, para além daqueles já envolvidos ou mobilizados na agenda, seja ouvido. Outras ferramentas adicionais (como questionários online, questionários escritos, entrevistas), podem se mostrar necessárias ao longo do processo para garantir a coleta de insumos vindos dos distintos atores sociais. Nos casos em que os compromissos exigirem mais informações do que aquelas disponibilizadas no processo de autoavaliação ou disponíveis online, os pesquisadores podem ainda entrevistar representantes do poder público. Os pesquisadores do IRM devem informar a equipe do IRM, caso desejem substituir os grupos focais por outros formatos de coleta de informação.

A pesquisadora do IRM realizou 23 entrevistas e consultas informais entre maio e dezembro de 2017, com atores-chave do governo e da sociedade civil. Entrevistas foram realizadas tanto presencialmente, como por telefone e Skype. Ademais, a pesquisadora do IRM realizou dois grupos focais sobre o processo de elaboração do Plano de Ação, em maio de 2017, e observou e participou de 11 eventos relacionados com o Plano de Ação da cidade de São Paulo na OGP entre abril e agosto de 2017. A lista completa de atores consultados, divididos entre “representantes do governo” e “representantes da

sociedade civil”, bem como dos eventos dos quais a pesquisadora participou podem ser vistos no Repositório Virtual do IRM (‘Sao Paulo_ IRM Repository of Evidences’), disponível em <http://bit.ly/2v0fBYy>.

Biblioteca de documentos

O IRM usará uma biblioteca acessível do Google (ou equivalente). A equipe do IRM criará uma página para cada entidade e enviará ao pesquisador instruções detalhadas sobre como inserir documentos importantes usados em sua pesquisa. Em seguida, o pesquisador poderá usar os links permanentes do site para citar no texto do relatório.

Conteúdo disponibilizado na biblioteca de documentos incluem: (i) cópias de documentos oficiais e relatórios sobre as atividades relacionadas ao Plano de Ação da OGP, (ii) capturas de telas de sites oficiais, usadas como evidência para avaliar a conclusão dos marcos, (iii) convites para eventos relacionados à OGP, obtidos por meio de busca em mídia social e (iv) cópias eletrônicas de publicações oficiais relevantes relacionadas à agenda de governo aberto em São Paulo.