

Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório de Desenho de São Paulo 2018–2020

Luciana Tuzzel, Pesquisadora Independente

Tabela de Conteúdos

Resumo Executivo: São Paulo	2
I. Introdução	6
II. O Contexto do Governo Aberto em São Paulo	7
III. Liderança e Processo Multissetorial	10
IV. Compromissos	20
Resumo dos compromissos	22
1. Orçamento	22
2. Descentralização e desenvolvimento local	26
3. Sistemas de Informação, Comunicação Participativa e Transparência	30
4. Educação	35
5. Combate à corrupção	38
V. Recomendações Gerais	42
VI. Metodologia e Fontes	45
Anexo I. Visão geral do desempenho de São Paulo ao longo do desenvolvimento do plano de ação	47



Resumo Executivo: São Paulo

A co-criação do segundo plano de ação de São Paulo foi caracterizada por um aumento na participação cívica, em comparação com o primeiro plano. Entretanto, após a revisão dos marcos do plano, houve uma diminuição do impacto potencial de dois de seus cinco compromissos. Como um todo, o plano de ação de São Paulo representa um passo importante para a consolidação de uma agenda governamental aberta com avanços incrementais. Dado que o plano de ação foi o resultado de um esforço mais amplo para envolver as organizações da sociedade civil, será fundamental acompanhar como o envolvimento cívico irá evoluir durante a implementação do plano.

A Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) é uma parceria global que reúne reformadores governamentais e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem os governos mais inclusivos, responsivos e responsáveis. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM, na sigla em inglês) monitora todos os planos de ação para assegurar o cumprimento dos compromissos por parte dos governos. São Paulo ingressou na OGP em 2016. Desde então, implementou um plano de ação. Este relatório avalia o desenho do segundo plano de ação de São Paulo.

Visão geral do plano de ação

Este é o segundo plano de ação de São Paulo desde que as políticas governamentais abertas começaram a ser implementadas na cidade, no final de 2012. Com a criação de uma agência dedicada aos esforços do governo aberto e a implementação de iniciativas de transparência, a cidade tem experimentado melhorias institucionais incrementais desde então. O primeiro plano de ação foi uma ferramenta para consolidar algumas dessas iniciativas, e o plano atual inclui novos esforços para continuar enfrentando os desafios de governança.

A principal melhoria na concepção deste plano de ação é seu aumento significativo no envolvimento

Tabela 1. Síntese

Participante desde: 2016
Plano de ação sob revisão: 2º
Tipo de relatório: Desenho
Número de compromissos: 5

Desenvolvimento do Plano de Ação

Existe um fórum multissetorial: Sim
Nível de interação com o público:
Envolvimento
Agiu contra o processo da OGP: Não

Desenho do plano de ação

Compromissos relevantes aos valores da OGP: 5 (100%)
Compromissos transformadores: 0 (0%)
Compromissos com potencial estrelado: 0 (0%)

Implementação do plano de ação

Compromissos estrelados: N/A
Compromissos finalizados: N/A
Compromissos com perfil DIOG*: N/A
Compromissos excelentes DIOG*: N/A

*DIOG: Abriu o governo?



cívico, com participação tanto remota quanto ao vivo. Esta é uma boa prática que deve ser continuada e melhorada. Também é digno de nota que compromissos de prestação de serviços públicos, tais como o compromisso com a educação, foram incluídos pela primeira vez. Entretanto, o impacto potencial dos compromissos em geral foi pequeno ou moderado, resultado de uma revisão dos compromissos do plano que os tornou menos ambiciosos.

O processo de co-criação do plano atual apresentou melhoria nas atividades participativas, rendeu compromissos mais pertinentes às demandas dos cidadãos e sua percepção dos desafios do governo. No plano de ação atual, mais participantes das organizações da sociedade civil foram incluídos no processo de co-criação e o procedimento de consulta pública foi aprimorado, gerando mais contribuições dos cidadãos e uma gama mais ampla de contribuições das organizações da sociedade civil. Entretanto, o processo poderia ser fortalecido pela melhor incorporação das contribuições da sociedade civil na seleção e elaboração dos compromissos finais.

Tabela 2. Compromissos em destaque

Descrição do compromisso	Próximos passos	Situação de implementação ao fim do ciclo
<p>Compromisso 4: Educação</p> <p>Maior transparência, tecnologia e inovação para que a comunidade educativa (educadores, gestores, alunos, famílias e sociedade civil) possa acompanhar a execução dos recursos das Unidades Educacionais (UEs) e participar das decisões sobre a alocação dos investimentos</p>	<p>Recomenda-se incorporar uma discussão ou oficina participativa para permitir que a sociedade civil opine sobre as características que irão compor a ferramenta digital a ser desenvolvida. Também seria útil definir estrategicamente o número e o local das sessões de treinamento para que um número significativo de pessoas e organizações possa ser treinado sobre a nova ferramenta.</p>	<p><i>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</i></p>
<p>Compromisso 5: Combate à Corrupção</p> <p>Garantir a acessibilidade dos dados públicos de forma aberta, por meio de integração e qualificação de informações disponibilizadas sobre contratos, licitações e execução orçamentária / financeira do município de São Paulo, aprimorando os mecanismos já existentes, possibilitando melhores</p>	<p>Simplificar a padronização e aprimorar as publicações do procedimento de informação de compras melhoraria os resultados deste compromisso.</p> <p>É recomendável especificar melhor as metas a serem alcançadas com as atividades de capacitação, definindo lacunas específicas a serem abordadas e conectando-as ao objetivo principal do compromisso; e lançar ações de co-criação e crowdsourcing e recuperar pesquisas e aprendizados das iniciativas empreendidas pelo Controladoria Geral do Município.</p> <p>Também é recomendado integrar as principais partes interessadas (funcionários públicos que trabalham diretamente com compras públicas e fornecedores) não</p>	<p><i>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</i></p>

condições para a fiscalização cidadã dos processos licitatórios.	apenas no estágio final, como declarado, mas também nos estágios iniciais, antes e durante as ações concretas a serem empreendidas, para integrar as informações de compras, pois provavelmente desempenharão um papel importante na melhoria dos dados do compromisso.	
--	---	--

Recomendações

As recomendações do IRM visam informar o desenvolvimento do próximo plano de ação e orientar a implementação do plano de ação atual.

Tabela 3. Cinco Recomendações-chave do IRM

Promover compromissos de responsabilidade pública
Expandir a participação ao longo de todo o processo de co-criação
Dar prioridade aos temas políticos que estão ligados à vida cotidiana das pessoas
Melhorar o processo de co-criação a fim de aumentar a qualidade dos compromissos
Aumentar a participação por meio da criação de um fórum online

SOBRE A AUTORA

Luciana Tuszel tem mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Genebra e em Política Urbana pela Sciences-Po e LSE. Sua experiência como pesquisadora e consultora se concentra nas políticas de participação e transparência nas organizações da sociedade civil, no setor público e em organizações internacionais. Recentemente, Luciana esteve envolvida na implementação dos ODS por meio de iniciativas de governo aberto em âmbito local como consultora da ONU-Habitat.

A Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) busca garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias que fortaleçam a governança. O Mecanismo Independente de Revisão avalia o desenvolvimento e a implementação de planos de ação nacionais, a fim de promover o diálogo entre as partes interessadas e aperfeiçoar a responsabilização dos governos.



I. Introdução

A Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) é uma parceria global que reúne reformadores governamentais e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem os governos mais inclusivos, responsivos e responsáveis. Os compromissos dos planos de ação podem basear-se nos esforços existentes, identificar novos passos para completar as reformas em andamento, ou iniciar ações em uma área totalmente nova. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) da OGP monitora todos os planos de ação para garantir que os governos cumpram com os compromissos assumidos. A sociedade civil e os líderes governamentais usam as avaliações para refletir sobre seu próprio progresso e determinar se as ações tiveram um impacto na vida das pessoas.

São Paulo ingressou na OGP em 2016. Este relatório cobre o desenvolvimento e desenho do 2º Plano de Ação de São Paulo para 2018-2020.

O Mecanismo Independente de Avaliação da OGP estabeleceu uma parceria com Luciana Tuszel, pesquisadora independente, que realizou esta avaliação. O IRM visa informar o diálogo contínuo sobre o desenvolvimento e a implementação de compromissos futuros. Para uma descrição completa da metodologia do IRM, por favor, visite <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. O Contexto do Governo Aberto em São Paulo

São Paulo tem sido uma cidade importante no Brasil para experiências participativas e iniciativas de governo aberto. A cidade foi uma das 15 entidades subnacionais a entrar no Programa Piloto da OGP em 2016. Durante os últimos cinco anos, a cidade testemunhou importantes melhorias em termos de políticas de governo aberto.

A cidade de São Paulo é a maior cidade do Brasil, com 12 milhões de habitantes¹, e é o pólo econômico do país. Possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) municipal do país, respondendo por cerca de 11% do PIB nacional.

A cidade de São Paulo está dividida em 96 distritos e 32 subprefeituras (conjunto de distritos). A subprefeitura é uma unidade administrativa responsável pelas políticas sublocais, e é administrada por um subprefeito nomeado. Ao contrário das unidades administrativas sublocais em cidades como Buenos Aires e Paris, as subprefeituras de São Paulo têm autonomia administrativa e financeira limitada, e seus orçamentos são definidos e alocados como parte do planejamento geral do orçamento da Prefeitura.

Restrições orçamentárias e mudanças administrativas gerais

Os municípios brasileiros são considerados entes federativo pela Constituição Federal de 1988, juntamente com os estados, o Distrito Federal e a própria União. Eles mantêm independência financeira e administrativa em relação às demais entidades federais. Os municípios são responsáveis pela prestação de uma série de serviços públicos, incluindo serviços de saúde e educação primárias. Algumas dessas responsabilidades são compartilhadas com o estado.

As cidades, no entanto, têm uma capacidade limitada para aumentar a receita por meio da tributação. Embora existam alguns impostos locais (imposto predial urbano, impostos sobre serviços, taxas de licenciamento de automóveis), a maioria é controlada e administrada nos níveis federal e estadual, que, por sua vez, transferem parte de sua receita para os municípios. Portanto, o orçamento de São Paulo inclui impostos municipais e transferências do orçamento estadual e federal. A política local é organizada em uma estrutura de separação de poderes, na qual o poder executivo propõe o orçamento municipal e o órgão legislativo municipal (Câmara de Vereadores) o aprova como projeto de lei, por meio de uma série de instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A Constituição exige audiências públicas com os cidadãos locais como parte deste processo. Durante este plano piloto, São Paulo operou sob restrição fiscal, intrinsecamente relacionada ao contexto econômico nacional do Brasil, em recessão ou estagnação desde 2014.

Embora a recessão tenha oficialmente terminado, a economia brasileira ainda está estagnada, e as políticas fiscais do governo local e estadual estão particularmente sob tensão.

São Paulo e a OGP

O Brasil é membro fundador da OGP, e a cidade de São Paulo tem sido, historicamente, um dos principais centros de inovação do país² para a participação cidadã desde a criação dos “conselhos

¹ IBGE Cidades - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>

² “Em relação à participação, a cidade de São Paulo tem especificidades absolutamente fascinantes que fazem dela um caso especial a ser estudado.” In: Avritzer, Leonardo (org). A Participação em São Paulo. Editora Unesp: São Paulo, 2004.

populares” durante a década de 1990³. Estas iniciativas, alimentadas pelo retorno da democracia, envolveram esforços contínuos de descentralização e de distribuição de poder, juntamente com experiências de orçamento participativo de curta duração ⁴.

O próximo importante avanço institucional aconteceu vários anos depois. Durante os últimos dias da administração de Gilberto Kassab, no final de 2012, a prefeitura emitiu um decreto⁵ que estabeleceu o regulamento para a Lei de Acesso à Informação recentemente aprovada na esfera federal. Este decreto estabeleceu a base para a implementação da lei de acesso à informação pública em nível municipal, e foi posta em prática principalmente pela próxima administração, durante o mandato de Fernando Haddad (2013-2016).

Em 2013, entrou em vigor o decreto que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no município. Ao mesmo tempo, o prefeito recém-eleito criou a Controladoria Geral do Município (CGM), um órgão de controle, auditoria e supervisão com status de secretariado. A CGM promove a integridade, a transparência e a supervisão cidadã dos serviços públicos municipais.

Vale destacar que a agenda de governo aberto da cidade foi estabelecida em 2014, antes da parceria OGP-São Paulo⁶. O governo formalizou essas iniciativas no início desse ano por meio do Decreto Executivo Municipal 54.794/2014. Esse decreto estabeleceu a iniciativa São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA). Algumas iniciativas importantes da São Paulo Aberta foram o Programa de Agentes do Governo Aberto e o Gabinete Aberto — respectivamente um projeto de capacitação sobre assuntos de governo aberto e uma iniciativa sobre prestação de contas em que autoridades de alto escalão da administração respondiam a perguntas da população em reuniões abertas, transmitidas ao vivo também pela internet.⁷

Em 2016, São Paulo foi um dos 15 governos subnacionais a serem selecionados para participar do Programa Local da OGP. Em estreita colaboração com a Coordenadoria de Promoção da Integridade/ CGM, a São Paulo Aberta liderou o processo de co-criação para a elaboração do Primeiro Plano de Ação do Governo Aberto.

O primeiro plano de ação deveria focar principalmente no fortalecimento da governança e dos programas criados recentemente. Neste sentido, os compromissos da OGP foram uma oportunidade para consolidar as iniciativas existentes, ao invés de criar novas políticas. Dos cinco compromissos, quatro estavam relacionados a programas governamentais abertos existentes. Além disso, desses cinco compromissos, quatro estavam relacionados ao desenvolvimento de capacidades. Em outras palavras, os compromissos estavam mais focalizados na preparação do aparato estatal e da sociedade civil para incorporar ideias e práticas governamentais abertas, que mais tarde poderiam ter um efeito direto na vida das pessoas.

Após as eleições locais de 2016, o principal órgão de transparência e responsabilidade, a CGM, sofreu mudanças importantes: primeiro, o prefeito João Dória Jr., logo após sua posse, em janeiro de 2017, revogou seu status de secretariado autônomo⁸. A CGM tornou-se uma divisão que se reportava à Secretaria de Justiça — não mais diretamente ao prefeito. Na mesma época, o prefeito Dória criou a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT), que era responsável

³ O conselho popular mais antigo de São Paulo foi criado em 1989:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/conselho_municipal/index.php?p=6031

⁴ Ver Marin, Pedro de L. e Guerrini, Ana W. Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, Julho de 2017, pp. 109-128.

⁵ Decreto Municipal nº 53.623/2012.

⁶ Ver Waisbich, Laura T. IRM São Paulo Progress Report 2017: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Final-Report_2017.pdf

⁷ Prefeitura Municipal de São Paulo. Memória da Iniciativa São Paulo Aberta. São Paulo: 2016.

⁸ Decreto Municipal nº 57.576/2016.

por algumas iniciativas governamentais abertas, entre outros projetos para apoiar outras áreas da administração de forma mais geral.

Nesse período, uma das políticas governamentais abertas implementadas foi o programa Pátio Digital, lançado em 2017. O programa busca desenvolver sistemas novos e abertos e serviços digitais para fortalecer a transparência e desenvolver processos de colaboração com a sociedade no campo da educação pública.

Em 2018, foram realizadas eleições gerais e estaduais, e em abril o prefeito recém-eleito, João Doria Jr., que tomara posse em janeiro de 2017, renunciou para concorrer ao cargo estadual. Como resultado, seu vice-prefeito, Bruno Covas, assumiu o cargo e completará o restante do mandato de quatro anos.

Em relação ao primeiro plano de ação piloto, uma administração (Fernando Haddad, Partido dos Trabalhadores, 2013-2016) criou o plano, e outra (João Dória/Bruno Covas, Partido Social Democrata Brasileiro, 2017-2020) o implementou. O plano atual (2018-2020) será o primeiro a ser concebido e implementado pela mesma administração.

O atual prefeito trouxe uma série de mudanças administrativas, embora seu predecessor fosse do mesmo partido político. Um ano e cinco meses após a renúncia de João Doria Jr., o prefeito Bruno Covas restabeleceu a autonomia da CGM, em agosto de 2018.⁹ As mudanças na política de governo aberto incluíram a gestão do programa São Paulo Aberta. Juntamente com esta mudança, o nome do programa também foi alterado para "Supervisão para Assuntos de Governo Aberto". Anteriormente, o programa era administrado pela Secretaria de Relações Internacionais, e agora se enquadra na Secretaria de Governo.

Durante os últimos sete anos, ocorreram grandes avanços institucionais, com a promulgação da nova legislação, a criação de uma agência governamental e o desenvolvimento de políticas e programas dedicados a promover a transparência dentro da administração. No entanto, permanecem desafios para envolver ainda mais a sociedade civil e os cidadãos em geral e para incorporar mecanismos governamentais abertos nas políticas de "áreas finalísticas" (educação, moradia, saúde, etc.). É exatamente isso que o novo plano de ação está tentando abordar.

De fato, uma demanda recorrente para o presente plano, mencionada em várias entrevistas, é justamente a de integrar as políticas governamentais abertas nas "áreas finalísticas". Neste sentido, o atual plano de ação deu passos significativos para enfrentar este desafio.¹⁰ Dois em cada cinco compromissos estão relacionados a tais políticas, enquanto o plano anterior não tinha nenhum. É o caso do compromisso 2, sobre descentralização, e do compromisso 4, sobre educação. Além disso, o compromisso 5, sobre a luta contra a corrupção, embora não seja particularmente ligado a uma política de área final, trata de uma preocupação muito importante da população.

⁹ Lei nº 16.974/2018 sobre a organização da administração pública direta: <https://bit.ly/2KK9UX8>

¹⁰ Entrevista com Ana Dienstmann, assessora de governo aberto na Controladoria Geral do Município (CGM), 26 de março 2019; e entrevista com Maria Angélica Oliveira, representante de *Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentável* (PIDS), 20 de março de 2019.

III. Liderança e Processo Multissetorial

O processo realizado pelo Fórum de Gestão Compartilhada em São Paulo se destacou por sua metodologia e processo participativo, que alcançou um avanço significativo em relação à preparação do plano de ação anterior. No entanto, alguns ajustes são necessários para obter resultados ainda melhores em termos de qualidade dos compromissos. É essencial ter regras de funcionamento claras e definição dos papéis de cada ator, além de permitir mais tempo para análise e refinamento do texto dos compromissos.

3.1 Liderança

Esta subseção descreve a liderança da OGP e o contexto institucional da OGP em São Paulo.

O órgão com mandato para promover a agenda de governo aberto na cidade é o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA)¹¹, criado em 2014 para consolidar, disseminar e articular iniciativas de governo aberto com diferentes áreas do governo¹².

A Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA), uma estrutura localizada dentro da Secretaria de Governo Municipal (SGM), é o órgão executivo responsável pela preparação do Plano de Ação do Governo Aberto formalmente promulgado pelo CIGA. A SAGA substituiu São Paulo Aberta, o órgão que cuidou da preparação e implementação do primeiro Plano de Ação de Governo Aberto. Esta mudança ocorreu em 2018, através do Decreto 58.162¹³ que reestruturou a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), e estabeleceu a transferência de competências e responsabilidades da São Paulo Aberta para a SAGA. Recentemente, com a extinção da SMRI no início de 2019, a SAGA foi transferida para a Secretaria de Governo Municipal (SGM).

Além disso, o governo incluiu a implementação do 2º Plano de Ação de Governo Aberto no Programa de Metas,¹⁴ um instrumento de planejamento legalmente vinculativo que coincide com a duração do mandato do prefeito. Esta inclusão elevou o plano de ação e abriu o perfil e o status das políticas governamentais na agenda política.

Toda a co-criação do plano de ação é conduzida pelo FGC. O fórum é composto por representantes de agências governamentais, bem como organizações da sociedade civil, com igual peso para cada ator.

Não há orçamento específico para desenvolver as atividades relacionadas com a OGP, mas o FGC recebeu US\$52.000 em apoio por meio do Prêmio do Fundo Fiduciário para Participação e Co-criação¹⁵ para desenvolver a colaboração entre as autoridades públicas e a sociedade civil que resultou nos compromissos do 2º Plano de Ação. Em termos de pessoal, um funcionário (ponto focal) dedica-se inteiramente às tarefas executivas relacionadas às atividades da OGP e a fazer a conexão entre a Prefeitura e a OGP. O restante da equipe de quatro membros da

¹¹ Decreto 54.794/2014: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54794-de-28-de-janeiro-de-2014>

¹² CIGA é um conselho intersecretarial que foi criado em 2014 antes da parceria da OGP com a cidade de São Paulo. Foi concebido para integrar políticas e práticas governamentais abertas em toda a administração, e conta com 16 secretarias e a empresa pública de TI PRODAM. Outro órgão diferente é o Fórum de Gestão Compartilhada que é composto por oito secretarias, algumas das quais integram o CIGA, e oito representantes da sociedade civil. Mais informações sobre o CIGA podem ser encontradas aqui: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58596-de-7-de-janeiro-de-2019/>

¹³ Decreto que reestrutura a Secretaria Municipal de Relações Internacionais: http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/up/Programa%20Metas%202019-2020_texto.pdf

¹⁴ Ver Meta 34 no Programa de Metas: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=260924 .

¹⁵ A informação sobre o prêmio pode ser consultada aqui: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=260924

SAGA¹⁶ dedica-se parcialmente, em pelo menos 50% de seu tempo de trabalho, ao processo de co-criação. Durante a preparação do plano, a equipe foi mais intensamente envolvida nas atividades, participando de reuniões preparatórias e oficinas de co-criação. Cada uma das outras secretarias participantes do FGC tem um funcionário que atua como ponto focal e está envolvido no processo de co-criação do plano e, posteriormente, nas articulações e ações necessárias para a execução dos compromissos.

A transferência do órgão para a Secretaria de Governo Municipal é uma mudança que coloca a questão do governo aberto em uma pasta mais estratégica¹⁷, uma vez que a SGM faz parte do Gabinete do Prefeito, e além de aconselhar o gestor, tem como principal tarefa coordenar e integrar os esforços do governo¹⁸. Neste sentido, a migração da SGM pode ajudar a promover a eficácia da implementação dos compromissos. De acordo com algumas entrevistas, porém, esta vantagem só se materializará se forem criados canais institucionais eficazes entre a coordenação da SAGA e os órgãos decisórios da Secretaria.¹⁹ Outro ponto de atenção é que esta vantagem pressupõe a continuidade do trabalho de conscientização dos funcionários de alto escalão em relação à importância estratégica da agenda de governo aberto.²⁰ Mesmo levando em conta estas advertências, esta mudança de secretaria, juntamente com a inclusão do plano de ação no Programa de Metas, pode melhorar ainda mais a forma como a liderança é estabelecida e pode contribuir para a implementação das reformas da OGP.

3.2 Processo multissetorial durante o desenvolvimento do plano de ação

Em 2017, a OGP adotou os Padrões de Participação e Co-criação, destinados a apoiar a participação e a co-criação entre governo e sociedade civil em todas as etapas do ciclo da OGP. Todos os países participantes da OGP devem atender a esses padrões, que visam elevar a ambição e a qualidade da participação durante o desenvolvimento, implementação e revisão dos planos de ação da OGP.

Os Artigos de Governança da OGP também estabelecem os requisitos de participação e co-criação que um país ou entidade devem atender no desenvolvimento e implementação de seu plano de ação, de forma a estar de acordo com o processo da OGP. São Paulo **não agiu de forma contrária** ao processo da OGP.²¹

Consulte o Anexo I para obter uma visão geral do desempenho de São Paulo implementando os Padrões de Co-criação e Participação durante o desenvolvimento do plano de ação.x

Tabela [3.2]: Nível de Influência do Público

O IRM adaptou o "Espectro de Participação" da Associação Internacional para Participação Pública (IAP2) para aplicar a OGP.²² Este espectro mostra o nível potencial de influência pública

¹⁶ A equipe é composta por dois estagiários trabalhando em tempo parcial, cinco membros da equipe técnica e um supervisor de equipe.

¹⁷ Embora esta seja uma mudança importante, ela só aconteceu após o processo de co-criação, em 2019. Ela não causou nenhum impacto na concepção do plano de ação atual.

¹⁸ Entrevista com Patrícia Marques, supervisora da *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto* (SAGA), 25 de março de 2019.

¹⁹ Dois entrevistados destacaram essa perspectiva. Eles solicitaram que esta declaração fosse anônima.

²⁰ Dois entrevistados destacaram essa perspectiva. Eles solicitaram que esta declaração fosse anônima.

²¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance," OGP, junho de 2012 (Atualizado em março de 2014 e abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

²² "IAP2's Public Participation Spectrum," IAP2, 2014.

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

sobre o conteúdo do plano de ação. No espírito da OGP, a maioria dos países deve aspirar a "colaborar".

Nível de Influência do público		Durante o desenvolvimento do plano de ação
Empoderamento	O governo entregou poder de decisão para membros do público.	
Colaboração	Houve um diálogo interativo E o público ajudou a determinar a agenda.	✓
Envolvimento	O governo deu feedback sobre como as contribuições públicas foram consideradas.	
Consulta	O público pôde dar contribuições.	
Informação	O governo forneceu informações sobre o plano de ação ao público.	
Nenhuma consulta	Nenhuma consulta	

O Fórum de Gestão Compartilhada

São Paulo tem um FGC desde o início do primeiro processo de co-criação do plano de ação. Um processo de renovação de seus membros ocorreu antes do início do processo preparação do 2º Plano de Ação, no primeiro semestre de 2018. Para realizar esta renovação, o CIGA lançou uma chamada pública para organizações e indivíduos interessados em se candidatar a uma das oito cadeiras de representação de vários setores da sociedade. No edital de chamada, fica estabelecido que as vagas são distribuídas da seguinte forma:

- um representante da academia;
- um representante do setor privado;
- dois representantes de movimentos sociais/populares;
- dois representantes de organizações da sociedade civil com experiência em temas de governo aberto;
- um representante de organização envolvida com o tema da inovação tecnológica; e
- um ex-agente de governo aberto.

No total, o CIGA recebeu dezoito candidaturas, das quais doze foram aprovadas para participar das eleições. Os seis candidatos restantes foram rejeitados, ou porque as organizações não foram formalizadas ou porque não puderam provar experiência anterior relacionada a temas governamentais abertos. As eleições para os representantes foram realizadas em uma sessão presencial, por votação de todos os presentes. A sessão foi aberta a todos os interessados em participar das eleições, mas foi necessário fazer uma pré-inscrição online. No total, foram 46 pessoas votando. Apesar da abertura, um representante da sociedade civil destacou que a participação nesta sessão foi muito limitada devido à dificuldade de assistir pessoalmente à mesma²³. O mesmo entrevistado acrescentou que, na prática, a maioria dos participantes da sessão fazia parte de uma delegação da mesma organização que a de alguns dos candidatos.

²³ Entrevista com Renata Galf, analista de transparência na Transparência Brasil, 19 de março de 2019

O FGC não formalizou o regimento interno, mas vários de seus membros entrevistados confirmaram que a criação do mesmo está em andamento por meio da supervisão de um grupo de trabalho criado especificamente para tratar do assunto. Os representantes eleitos foram os seguintes:

Governo	Sociedade Civil
Controladoria Geral do Município	Associação de Projetos Integrados e Desenvolvimento Sustentável (PIDS)
Secretaria Municipal de Gestão	Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP)
Secretaria Municipal de Governo	Instituto Update ²⁴
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	Movimento Cultural das Periferias (MCP)
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS)
Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Licenciamento	Transparência Brasil
Secretaria Municipal de Relações Internacionais	World Resources Institute Brasil
Tribunal de Contas do Município	Ex-agentes de governo aberto

No grupo da sociedade civil, quatro organizações têm um perfil profissional de ONG: (1) Transparência Brasil, que atua nos temas de transparência, combate à corrupção e controle social; (2) RETPS, uma rede composta por várias organizações que trabalham para promover a transparência do poder público e maior participação na sociedade; (3) Instituto Update, uma ONG que apoia a inovação política; e (4) WRI Brasil, uma organização internacional que trabalha com pesquisa e implementação de projetos de desenvolvimento sustentável para cidades, florestas e o clima. O MCP, movimento social composto por várias associações culturais e artistas da periferia da cidade, e a PIDS, associação da sociedade civil ativa em temas sociais e participação social, são ambas organizações de base que trabalham nos territórios periféricos da cidade. Uma inovação em relação à composição do Fórum anterior foi a inclusão de uma entidade acadêmica, a FECAP, e de um representante das edições anteriores do Programa Agente Governamental Aberto. Neste sentido, São Paulo conseguiu diversificar o perfil das organizações participantes do FGC. Além disso, mais secretarias foram envolvidas no processo em relação ao plano de ação anterior. No plano de ação de 2016 havia duas secretarias representadas, e no plano atual há oito.

Em termos de equilíbrio de gênero, dos 16 representantes plenos no FGC, oito são mulheres²⁵.

A FGC se reúne pelo menos uma vez por mês, e as atas das reuniões são publicadas no site da SAGA.²⁶ As reuniões sempre acontecem no centro da cidade, no edifício da Prefeitura, pois é um lugar de fácil acesso para todos, embora distante para alguns representantes do Fórum.²⁷ Algumas reuniões do grupo de trabalho foram realizadas virtualmente. Os grupos de trabalho

²⁴ Esta organização deixou o FGC em abril de 2019 de acordo com o Plano de Ação do Governo Aberto de São Paulo (2018-2020). Ela nomeou a Fundação Tide Setúbal para a substituição, que foi aprovada pelo FGC.

²⁵ Uma lista dos membros do FGC foi recuperada em 18 de abril de 2019:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_aberta/index.php?p=260993

²⁶ Estes documentos podem ser encontrados no site da Secretaria:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_aberta/index.php?p=260991

²⁷ Entrevista com Gabriela Boechat e Henrique Goes, servidores públicos na *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto* (SAGA), 25 de março de 2019.

foram estabelecidos para dar mais agilidade a certos temas, já que cada grupo pode se concentrar em um tema específico. Além da discussão da redação do regulamento, foram formados grupos de trabalho para discutir a comunicação durante o processo de co-criação e engajamento e para definir a metodologia a ser utilizada para a elaboração dos compromissos.

Um amplo público externo pôde participar de diferentes momentos do processo de co-criação do plano. O processo pode ser dividido em três etapas que definiram os compromissos finais:

(1) **Definição de prioridades e temas para os compromissos:** esta etapa incluiu a primeira oficina aberta de co-criação, na qual foram escolhidos três temas do plano de ação, e uma consulta pública virtual, na qual foram definidos mais dois temas. Na mesma consulta virtual, também foi solicitado ao público que apontara os principais problemas relacionados a todos os cinco temas;

(2) **Fase de redação dos compromissos:** dez oficinas territoriais abertas nas quais as propostas de compromisso foram elaboradas por grupos que combinam representantes do governo, da sociedade civil e do público em geral. Os resultados da consulta virtual, em particular os problemas levantados, foram utilizados para alimentar as discussões; e

(3) **Fase de consulta pública virtual:** o público pôde votar para definir os cinco compromissos a serem adotados no plano de ação.

Um aspecto importante a ser levado em conta é que o FGC não tinha um estatuto social ²⁸ durante o período do processo de co-criação do plano de ação. Isto resultou em dificuldades na tomada de decisões para o processo como um todo, resultando em alguns atrasos na execução das atividades. ²⁹ Por exemplo, não está claro o que o FGC pode decidir e o que os grupos de trabalho menores, criados para distribuir tarefas, podem decidir. Um respondente relatou que havia situações em que questões operacionais eram deliberadas por um grupo de trabalho específico e depois tinham que ser discutidas novamente pelo FGC como um todo, atrasando o processo de tomada de decisão.³⁰ Devido à falta de regulamentos, questões como a participação dos membros eleitos das OSCs em audiências externas além das reuniões ordinárias do FGC também não foram definidas.

Participação e engajamento durante o desenvolvimento do plano de ação

A FGC projetou e implementou todo o processo de co-criação do plano. Os membros do FGC desempenharam um papel ativo neste processo, o que foi confirmado pelas atas das reuniões³¹ e entrevistas realizadas para este relatório. O processo começou após sua composição, em maio de 2018. As etapas e metodologias do processo foram definidas em reuniões do FGC nas decisões tomadas em conjunto pela sociedade civil e representantes do governo. Muitas das decisões foram tomadas por votação, como evidenciado pela ata da reunião de 1 de agosto de 2018.³² Por exemplo, o grupo estabeleceu como os temas dos compromissos seriam definidos, quantos temas seriam definidos em consultas online e em uma oficina presencial, e se haveria facilitação externa para as reuniões. Todas as etapas do processo foram explicadas pela primeira

²⁸ De acordo com vários representantes da sociedade civil e do governo, os estatutos do FGC ainda estão sendo preparados.

²⁹ Entrevista com Danielle Bello, assessora na Secretaria Municipal de Educação (ex-ponto focal da OGP na São Paulo Aberta), 26 de março de 2019.

³⁰ Entrevista com Joara Marchezini, coordenadora de acesso à informação na Artigo 19 e representante da RETPS no FGC, 25 de março de 2019 (por telefone).

³¹ Todas as atas das reuniões estão disponíveis no site da *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto*: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/governo_aberto_na_cidade_de_sao_paulo/index.php?p=273790

³² Ibid.

vez a um público mais amplo na primeira oficina de abertura do processo realizada em 8 de agosto de 2018.

Para determinar as prioridades/temas, o FGC desenvolveu as seguintes atividades: (1) uma primeira oficina com os membros da sociedade civil, o público em geral e representantes do governo, na qual os participantes levantaram prioridades e temas a serem debatidos e depois votaram sobre os três primeiros a serem incluídos nos compromissos; (2) uma consulta pública online para eleger mais dois temas. Os temas escolhidos tanto na oficina quanto por meio da consulta pública foram estabelecidos durante a oficina.

O FGC decidiu então quantas das cinco prioridades seriam escolhidas na oficina com o governo, representantes da sociedade civil e o público em geral e quantas seriam decididas em uma consulta pública virtual também aberta à população como um todo. Por sete votos a cinco, a maioria do FGC, incluindo duas organizações da sociedade civil, decidiu que três prioridades deveriam ser escolhidas na oficina e duas na consulta pública. Outras quatro organizações da sociedade civil e uma agência governamental votaram a favor de ter três prioridades estabelecidas pelos cidadãos na consulta virtual, e duas na oficina com a sociedade civil e os governos. Houve também um representante da sociedade civil que votou por uma abordagem mais flexível (decidir a proporção depois). A percepção da pesquisadora do IRM é que, embora este tenha sido um processo participativo no qual a sociedade civil pôde expressar suas opiniões, alguns pequenos ajustes poderiam ter sido feitos para trazer mais peso na definição de prioridades em favor dos cidadãos do município. Ao fazer isso, o plano de ação teria mais chance de dialogar com os interesses e necessidades da população. Por exemplo, na consulta virtual, dois temas receberam alta votação (Saúde e Mobilidade), mas não o suficiente para fazê-los os dois temas mais votados, e foram desconsiderados. Esta visão é compartilhada por um dos representantes da sociedade civil que participa do processo³³. Além disso, dar mais peso ao público em geral nesta etapa também pode aumentar a chance de escolher temas que mobilizem mais pessoas para participar das etapas posteriores de construção dos compromissos. Neste caso, também é mais fácil mapear as organizações e movimentos sociais ativos em cada tema a serem convidados para as oficinas territoriais.³⁴

Do lado do governo, justifica-se a escolha de três temas na atividade presencial porque este é um momento em que há a possibilidade de um debate qualificado sobre os problemas da cidade.³⁵ De fato, na consulta online não existe um fórum que permita o debate, mas seria necessário pensar em formas de dar mais peso às organizações da sociedade civil e aos movimentos sociais na oficina com consulta presencial. Por exemplo, abrir a consulta online antes da reunião presencial, mesmo que a relação 2:3 seja mantida, poderia potencialmente aumentar o peso da sociedade civil e dos cidadãos comuns (poderia-se reduzir os tópicos discutidos na oficina, fazendo uma pré-seleção dos 10 temas principais da consulta online após os dois primeiros, já definidos).

Embora haja espaço para melhorias adicionais, é importante destacar que o processo de co-criação tem mostrado avanços significativos em relação ao processo anterior no que diz respeito à participação da sociedade civil e da cidadania. Com relação à participação, vale ressaltar que houve maior número de pessoas participando tanto dos processos presenciais quanto das consultas online e uma expansão no número de atividades nas quais é possível contribuir para a construção do plano.³⁶ Outro aspecto elogiado foi a combinação de atividades presenciais e

³³ O entrevistado solicitou que esta declaração fosse anônima.

³⁴ Entrevista com Joara Marchezini, coordenadora de acesso à informação na Artigo 19 e representante da RETPS no FGC, 25 de março de 2019 (por telefone).

³⁵ Entrevista com Danielle Bello, 26 de março de 2019.

³⁶ No processo de co-criação anterior, o FGC realizou três oficinas territoriais.

virtuais e boa sinergia entre elas.³⁷ Um exemplo disso é que os desafios para cada tema foram coletados pelas consultas públicas e posteriormente utilizados nas oficinas para alimentar as discussões.

Vale mencionar também que, nesta edição, os compromissos têm um caráter mais setorial do que no plano anterior, atendendo assim a uma das recomendações feitas pelo relatório de avaliação anterior.³⁸ Um dos temas refere-se a uma área finalística (Educação), ou seja, a prestação de um serviço que afeta diretamente a vida das pessoas, e foi um dos temas escolhidos na consulta online. O outro tema da consulta online, Corrupção, apesar de ser um tema de governança, também trata de uma das maiores preocupações da população.³⁹

Após a definição dos temas, foram realizadas dez oficinas territoriais para atingir mais pessoas em diferentes regiões da cidade. No total, 155 pessoas participaram destes eventos.⁴⁰ Foram realizadas duas oficinas para cada desafio, a fim de construir duas propostas de compromisso por desafio, a serem submetidas à votação final mais tarde. Por fim, as vinte propostas de compromisso foram submetidas à consulta pública online para a eleição dos cinco compromissos que compõem o plano. Um total de 2.279 votos válidos foram enviados para esta consulta⁴¹. Em comparação com o plano de ação anterior, isto representou um aumento significativo da participação: em 2016, foram realizadas três oficinas, com 73 participantes no total, e houve 712 votos expressos na votação pública⁴².

Um ponto importante no processo, mencionado pelos representantes da sociedade civil e do governo, foi a realização de análises técnicas e jurídicas para avaliar a viabilidade dos compromissos após a consulta pública ter ocorrido. Segundo um funcionário público que participou do processo, a dinâmica participativa que resultou na definição das propostas de compromissos foi extremamente rápida, não permitindo o refinamento formal do texto a fim de ter uma proposta viável e juridicamente adequada. Isto sugere que deveria haver uma etapa intermediária entre a primeira versão da proposta de compromisso e a minuta final, permitindo uma avaliação de viabilidade.⁴³

No presente processo de co-criação, os compromissos foram submetidos a esta análise após a adoção dos textos, em uma etapa que não havia sido previamente planejada, o que causou críticas por parte da sociedade civil.⁴⁴ As declarações feitas pelos representantes das áreas técnicas e jurídicas das Secretarias envolvidas em cada compromisso são documentos públicos que podem ser consultados no Sistema Eletrônico de Informação da Prefeitura.⁴⁵ Alguns dos compromissos tiveram parte de seus textos modificados, mas foram realizadas reuniões com membros das OSCs do FGC para explicar as mudanças de texto e resolver dúvidas. No caso do compromisso de Educação, houve uma substituição completa da proposta porque foi considerada impraticável. Para resolver a questão, as outras propostas que não haviam sido escolhidas na

³⁷ Entrevista com Carolina Sciarotta, analista de políticas públicas na Secretaria Municipal de Educação, 20 de março de 2019.

³⁸ Ver 2017 IRM São Paulo final report: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Final-Report_2017.pdf

³⁹ Ver a pesquisa feita pela Rede Nossa São Paulo e IBOPE: https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/viver_em_sp_jan_2018.pdf

⁴⁰ Ver 2º Plano de Ação de Governo Aberto (2018-2019): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan20161201_ENG.pdf

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ver 1º Plano de Ação de Governo Aberto (2016-2017): https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan20161201_ENG.pdf

⁴³ Entrevista com Carolina Sciarotta, 20 de março de 2019.

⁴⁴ Entrevista com Renata Galf, analista de transparência, 19 de março de 2019.

⁴⁵ Para encontrar as declarações, deve-se procurar o número do processo 6073.2018/0000357-3 no Sistema Eletrônico de Informação da Prefeitura (SEI): https://sip.prefeitura.sp.gov.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=PMSP&sigla_sistema=SEI&infra_url=L3NlaS8=

consulta foram adotadas para compor o compromisso e os marcos, com a aprovação dos membros do FGC.

O lado positivo desta etapa, no entanto, é que ela confere mais legitimidade perante a administração.⁴⁶ Além disso, embora a análise feita não tenha incluído a viabilidade política, vale a pena mencionar que solicitar declarações legais e técnicas às Secretarias é um processo que passa pelo chefe de pessoal de cada agência. Além disso, como mencionado acima, a execução dos compromissos foi incluída no Programa de Metas do Prefeito da Cidade, o que melhora a relevância política do plano de ação.

Quando este relatório estava sendo desenvolvido, em abril de 2019⁴⁷, o plano de ação ainda não havia sido publicado no site da Prefeitura. No site da Prefeitura, foi possível determinar quais propostas de compromisso haviam sido feitas nas oficinas e ler as discussões realizadas após os pareceres das áreas técnicas e jurídicas das Secretarias, mas a versão final do texto do compromisso não foi encontrada. Vários outros documentos, como atas da reunião da FGC, registros dos workshops, resultados das principais votações, estavam disponíveis.

Até aquele momento, a avaliação geral dos atores envolvidos era de que havia espaço para melhorar a qualidade dos compromissos. Representantes tanto do governo quanto de organizações da sociedade civil⁴⁸ argumentaram que mais treinamento em metodologias de projetos (por exemplo, SMART) antes do processo participativo poderia ter sido útil para os representantes da sociedade civil para que o texto fosse mais objetivo, menos extenso e menos sujeito a mudanças por parte de especialistas legais e técnicos da administração. No entanto, é muito claro que o segundo plano de ação teve alguns avanços tanto em termos de quantidade quanto de qualidade da participação. Além disso, foi incorporado ao planejamento da cidade (Programa de Metas), conferindo maior profundidade institucional aos compromissos. Finalmente, as áreas políticas prioritárias durante o processo de desenvolvimento refletem com mais precisão os interesses e valores das partes interessadas do que no plano anterior.

Revisão dos compromissos

Enquanto a redação deste relatório de avaliação estava sendo finalizada, a Prefeitura decidiu fazer uma nova rodada de ajustes e mudanças nos textos de compromissos 1 e 2. As mudanças foram feitas somente por atores governamentais e foram apresentadas ao Fórum em reuniões realizadas em 19 de junho e 3 de julho.

No âmbito do Fórum, não houve consenso sobre as mudanças, e a prefeitura decidiu realizar uma votação. O resultado foi uma decisão a favor de uma emenda aos textos. Os representantes da sociedade civil votaram unanimemente contra a proposta apresentada, e os representantes do governo, em maioria, votaram a favor.

O primeiro problema deste processo foi apontado por um dos representantes da sociedade civil: não houve (e ainda não há) um procedimento formal para apoiar a decisão de colocar as questões em votação, enfraquecendo a legitimidade do processo.⁴⁹ Outro representante chamou a atenção para o fato de que a sociedade civil estava em desvantagem numérica em relação ao número de representantes do governo.⁵⁰

⁴⁶ Entrevista com Ana Dienstmann, 26 de março de 2019.

⁴⁷ O relatório foi concluído em 19 de abril de 2019.

⁴⁸ Entrevista com Ana Dienstmann, 26 de março de 2019 e Entrevista com Manuel Galdino, diretor-executivo da Transparência Brasil, 19 de março de 2019.

⁴⁹ Entrevista com Handemba Mutana, 21 de novembro de 2019.

⁵⁰ Entrevista com Maria Angélica Oliveira, 8 de novembro de 2019.

Os representantes da sociedade civil entrevistados após esta mudança avaliaram as alterações negativamente e apontaram uma perda de qualidade dos compromissos com as modificações feitas. A Prefeitura justificou as alterações realizadas como necessárias para a viabilidade dos compromissos. Entretanto, os membros do Fórum questionaram estes argumentos, conforme análise abaixo.

O compromisso 1 passou por mudanças radicais em seu texto principal e nos marcos 3 e 5. Ao invés de um compromisso que aborda a implementação do orçamento participativo através de conselhos participativos, tornou-se um compromisso que procurava proporcionar transparência nos componentes do orçamento municipal: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Na prática, o compromisso oferece poucas oportunidades para avançar em termos de inovação política.

O compromisso 2, que trata da descentralização por meio da preparação de Planos de Ação de Subprefeitura previstos no Plano Diretor Estratégico, foi emendado para remover a parte do compromisso que previa a preparação de planos de bairro. Esta exclusão foi justificada pela Prefeitura pela falta de uma definição formal de bairro, nenhuma delimitação geográfica dos bairros da cidade e nenhum recurso ou tempo para realizar este processo de definição dentro do período de implementação do plano de ação.

Por outro lado, um representante da sociedade civil lembrou que uma ação já havia sido realizada pela Fundação Tide Setúbal ⁵¹ no Jardim Lapenna e que, portanto, já existe uma metodologia pronta para ser utilizada para realizar este tipo de planejamento participativo. Membros da sociedade civil apontaram que a Prefeitura poderia ter adotado este caso como um exemplo e apoiado sua replicação em outros bairros.

Além disso, foi observado que o compromisso perderia assim parte do impacto e do potencial inovador e transformador, já que um plano de bairro alcançaria uma escala mais próxima do cidadão, em comparação com o Plano de Ação da Subprefeitura.⁵²

Recomendações sobre a co-criação e participação durante o desenvolvimento do plano de ação

Durante o desenvolvimento do plano de ação, São Paulo mostrou competência na composição e alcance do FGC. A composição do Fórum respeita o equilíbrio de gênero e também entre os setores público e sociedade civil, e incluiu alguns representantes de alto escalão do governo municipal na elaboração do plano. Embora ainda haja espaço para melhorias, a participação foi um aspecto muito positivo tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, e houve um aprimoramento significativo em relação ao processo do plano de ação anterior.

Algumas áreas em que São Paulo pode melhorar incluem:

- Forma de trabalho do FGC
- Governança do FGC

Para melhorar o desempenho nessas áreas, a pesquisadora do IRM sugere que, para os próximos passos, sejam tomadas as seguintes ações:

- Certificar-se de estabelecer regras claras para facilitar o processo de tomada de decisão: os estatutos do FGC devem ser redigidos e publicados.

⁵¹ A metodologia deste processo foi desenvolvida em associação com a Fundação Getúlio Vargas e foi publicada em [Plano de Bairro Lapenna : o bairro que temos e o bairro que queremos](#).

⁵² Entrevista com Handemba Mutana, 21 de novembro de 2019.

- Melhorar e diversificar a seleção dos temas, realizando a consulta geral antes das atividades no local. Isto pode permitir que os participantes da oficina considerem mais as prioridades da população ao estabelecer os temas prioritários.
- Garantir que a análise jurídica e técnica dos compromissos seja planejada com antecedência e que o FGC esteja plenamente envolvido no processo.

IV. Compromissos

Todos os governos participantes da OGP desenvolvem planos de ação OGP que incluem compromissos concretos ao longo de um período de dois anos. Os governos iniciam seus planos de ação OGP compartilhando os esforços existentes relacionados ao governo aberto, incluindo estratégias específicas e programas em andamento.

Os compromissos devem ser adequados às circunstâncias e desafios únicos de cada país/entidade. Os compromissos da OGP também devem ser relevantes para os valores da OGP estabelecidos nos Artigos de Governança da OGP e na Declaração de Governo Aberto assinada por todos os países participantes da OGP.⁵³ Os indicadores e método utilizados na pesquisa IRM podem ser encontrados no Manual de Procedimentos do IRM.⁵⁴ Em resumo, os principais indicadores que o IRM avalia são os seguintes:

- **Verificabilidade:**
 - Não suficientemente específico para ser verificado. Conforme o texto proposto, os objetivos e ações propostas são insuficientes em sua clareza e especificidade para serem objetivamente verificados enquanto a sua entrega?
 - Suficientemente específico para ser verificado. Conforme o texto proposto, os objetivos e ações propostas são suficientes em sua clareza e especificidade para serem objetivamente verificados enquanto a sua entrega?
- **Relevância:** Esta variável avalia a relevância do compromisso para os valores da OGP. Com base em uma leitura atenta do texto do compromisso conforme expresso no Plano de Ação, as questões norteadoras para determinar a relevância são:
 - Acesso à informação: O governo divulgará mais informações ou melhorará a qualidade das informações divulgadas ao público?
 - Participação Cívica: O governo criará ou melhorará as oportunidades ou capacidades do público para informar ou influenciar decisões ou políticas?
 - Responsabilidade Pública: O governo criará ou melhorará as oportunidades para responsabilizar os funcionários públicos por suas ações?
 - Tecnologia e inovação para transparência e responsabilidade pública: A inovação tecnológica será usada em conjunto com um dos outros três valores da OGP para promover a transparência ou responsabilidade pública?
- **Impacto Potencial:** Esta variável avalia o impacto potencial do compromisso, se completado como escrito. O pesquisador do IRM usa o texto do plano de ação para:
 - Identificar o problema social, econômico, político ou ambiental;
 - Estabelecer o status quo no início do plano de ação; e
 - Avaliar o grau em que o compromisso, se implementado, afetaria o desempenho e resolveria o problema.
- **Realização:** Esta variável avalia a implementação e o progresso do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação* do IRM.
- **Abriu o governo?:** Esta variável tenta ir além da medição de resultados e prestações para analisar como a prática governamental, em áreas relevantes para os valores OGP, mudou como resultado da implementação do compromisso. Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação* do IRM.

O que faz um compromisso potencialmente estrelado?

⁵³ “Open Government Partnership: Articles of Governance,” OGP, junho de 2012 (Atualização em março de 2014 e abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

⁵⁴ “IRM Procedures Manual,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Um compromisso potencialmente estrelado tem mais potencial para ser ambicioso e para ser implementado. Um bom compromisso é aquele que descreve claramente o seguinte:

1. **Problema:** Qual é o problema econômico, social, político ou ambiental? Em vez de descrever uma questão ou ferramenta administrativa (por exemplo, "má alocação de fundos de bem-estar social" é mais útil do que "falta de um site").
2. **Status quo:** Qual é o status quo da questão política no início de um plano de ação (por exemplo, "26% das queixas de corrupção judicial não são processadas atualmente.")?
3. **Mudança:** Em vez de declarar os resultados intermediários, qual é a mudança de comportamento esperada a partir da implementação do compromisso (por exemplo, "duplicação das taxas de resposta a pedidos de informação" é um objetivo mais forte do que "publicação de um protocolo de resposta.")?

Compromissos estrelados

Uma variável, o "compromisso estrelado" (🌟), merece explicações mais detalhadas devido a seu interesse particular aos leitores e sua utilidade para incentivar uma competição positiva entre países e entidades participantes da OGP. Compromissos estrelados são considerados exemplares pela OGP. Para receber uma estrela, um compromisso deve atender a vários critérios:

- Estrela em potencial: o projeto do compromisso deve ser **verificável**, **relevante** para os valores da OGP, e ter impacto potencial **transformador**.
- O governo deve fazer progressos significativos neste compromisso durante o período de implementação do plano de ação, recebendo uma avaliação da implementação **Substancial** ou **Completa**.

Esta variável é avaliada no final do ciclo do plano de ação, no *Relatório de Implementação IRM*.

Síntese Geral dos Compromissos

O plano de ação foi organizado em torno de cinco áreas: 1) Orçamento; 2) Descentralização e Desenvolvimento Local; 3) Sistemas de Informação, Comunicação Participativa e Transparência; 4) Educação; e 5) Combate à Corrupção. Duas características importantes devem ser destacadas: vários dos compromissos estão relacionados à melhoria da transparência em torno de informações orçamentárias regionalizadas e demandas sociais em torno da melhoria da participação cívica.

Resumo dos compromissos

1. Orçamento⁵⁵

Texto do compromisso:

Disponibilizar instrumentos de transparência da gestão fiscal, dando ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivos pareceres e os relatórios de gestão fiscal.

Marcos

- 1.1 Estabelecer um Grupo de Trabalho Intersecretarial com representações da sociedade civil do FGC para aprimorar os mecanismos de controle social do orçamento municipal.
- 1.2 Realizar e divulgar levantamento de projetos e iniciativas de participação na temática orçamentária existentes na Prefeitura.
- 1.3 Realizar ações para facilitar a atuação dos conselheiros municipais, incluindo a oferta de capacitação, por meio de parcerias com órgãos públicos e privados, nas temáticas relacionadas à gestão e políticas públicas, planejamento orçamentário, participação social e acesso a dados.
- 1.4 Ampliar e aprimorar os canais e ferramentas de comunicação com a população a respeito do planejamento, execução e controle orçamentário, adotando linguagem clara e acessível.
- 1.5 Garantir a implementação de mecanismo participativo de planejamento orçamentário e controle social da execução do orçamento da cidade de São Paulo por meio de audiências públicas.

Data de início: Janeiro de 2019

Data de término: Agosto de 2020

Nota editorial: para ver o texto completo, visite

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

⁵⁵ A versão original do texto deste compromisso era: Institucionalizar o orçamento participativo através do Conselho Municipal Participativo e da sociedade civil, nas 32 Subprefeituras, criando regras e procedimentos a serem seguidos pelos subprefeitos, incluindo: boletim informativo (impresso e online) e website, em linguagem amigável/fácil de entender, sobre despesas implementadas e propostas por setor e projeto; criação de um registro público de organizações e cidadãos para divulgação de informações; ampla e prévia divulgação das ações e discussões do orçamento participativo. O marco original 3 foi escrito da seguinte forma: Realizar ações para qualificar o desempenho dos conselheiros participativos municipais, incluindo a oferta de treinamento através de parcerias com agências públicas e privadas, sobre temas relacionados à gestão e políticas públicas, planejamento orçamentário, participação social e acesso a dados. O marco original 5 foi escrito da seguinte forma: Assegurar a implementação de um mecanismo participativo de planejamento orçamentário e de controle social da execução do orçamento da cidade de São Paulo através dos Conselhos Municipais Participativos.

Resumo do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Realização				Abriu o governo?				
	Não é específico o suficiente para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso à Informação	Participação Cívica	Responsabilidade Pública	Tecnologia & Inovação para a Transparência & Responsabilidade Pública	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Significativo	Excelente
I. Geral		✓	✓	✓				✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				

Contexto e Objetivos

Objetivo geral e relevância

A participação no orçamento é atualmente regulamentada pelo Decreto 57.802 de 2017, que prevê audiências públicas em cada uma das 32 subprefeituras para a preparação do Plano Plurianual (2018-2021) e da Lei Orçamentária Anual. As audiências públicas também são exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar da existência deste mecanismo de participação na elaboração do orçamento, há pressão da sociedade civil por sua maior integração nos processos. Uma das críticas feitas por OSCs sobre o assunto é que o processo de descentralização da cidade é insuficiente,⁵⁶ pois não há orçamento e alocação claros para as subprefeituras em termos de políticas locais cruciais, tais como educação, saúde e cultura. Os processos participativos regionais passados foram feitos, mas mal integrados no processo de elaboração de políticas.⁵⁷

Este compromisso procura promover a transparência em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento da cidade, realizando por um lado atividades de capacitação (marco 3) e por outro, apoio ao processo participativo de execução do orçamento (marco 5). Também planeja empreender ações relacionadas à comunicação (marco 2 e 4) e a criação de um fórum de supervisão pública com participação da sociedade civil (marco 1).⁵⁸ O objetivo é tornar tais instrumentos mais transparentes, promovendo a publicidade e a comunicação e melhorando a capacitação da sociedade civil para facilitar a compreensão do orçamento. A melhoria dos mecanismos existentes de participação no planejamento e supervisão pública da execução orçamentária também faz parte do objetivo.

O novo aspecto trazido pelo compromisso é a criação de um grupo de trabalho intersecretarial (marco 1), com representantes da sociedade civil, para identificar as possibilidades de melhorar os mecanismos de supervisão pública e a participação no orçamento. A etapa 2 refere-se à realização de um encontro interno de projetos e iniciativas sobre a participação orçamentária já existentes na prefeitura. Quanto à etapa 3, procura abordar as lacunas de capacitação dos vereadores em matéria de gestão e políticas públicas, planejamento orçamentário, participação social e acesso a dados.

Com a mudança na sua redação (explicada na seção anterior), o Compromisso 1 foi restrito a algumas ações de transparência e supervisão, que já estão previstas por lei. A Lei de

⁵⁶ Tentativas de descentralização foram feitas pela administração da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992)

⁵⁷ Entrevista com Letticia Rey, 19 de março de 2019.

⁵⁸ Decreto Executivo 56.208/2015: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56208.pdf>

Responsabilidade Fiscal,⁵⁹ uma importante regulamentação federal que estados e municípios devem cumprir, já prevê que os procedimentos de gestão fiscal sejam transparentes e publicados nos canais de comunicação oficiais, incluindo os sites na Internet. De acordo com esta regulamentação, dados e informações sobre os planos orçamentários já estão disponíveis no Portal de Transparência de São Paulo.⁶⁰

Em resumo, uma das exigências da sociedade civil é aumentar os mecanismos de participação, com espaços mais descentralizados, e fornecer informações descentralizadas sobre a alocação orçamentária. A forma como o compromisso está redigido atualmente não atende a nenhuma dessas demandas.

Verificabilidade e impacto potencial

A pesquisadora da IRM acredita que o compromisso é suficientemente específico para ser verificável, mas exigiria que ele fosse mais específico para ser realizado e avaliado adequadamente.

O marco 1 refere-se ao estabelecimento de um grupo de trabalho intersecretarial com representantes da sociedade civil que são membros do FGC para melhorar os mecanismos de controle do orçamento municipal por parte da sociedade. A composição, funcionamento e prerrogativas deste grupo de trabalho não são claras. O marco 2 refere-se à realização e divulgação de um levantamento dos projetos e iniciativas existentes para a participação no orçamento da cidade. A atividade é verificável, mas não contribui de forma significativa para o cumprimento do objetivo geral do compromisso.

A etapa 3 estabelece o objetivo de melhorar a qualidade do desempenho dos conselheiros municipais participativos, incentivando atividades de treinamento para este público sobre questões que ajudam na compreensão do orçamento, participação social e acesso aos dados. Não está claro qual a lacuna de capacitação que o compromisso visa abordar ou o escopo do treinamento (quantos conselheiros, de quais áreas de política).

A etapa 4 refere-se à expansão e melhoria dos canais e ferramentas de comunicação com a população em relação ao planejamento, execução e controle orçamentário. Neste marco específico, não está claro quais canais e ferramentas de comunicação devem ser melhorados e ampliados. O texto do compromisso faz referência a um boletim informativo e um website que deve conter informações sobre os gastos executados e propostos por setor e por projeto. Os detalhes ainda precisam ser definidos em futuras reuniões de implementação,⁶¹ portanto, só ficará claro se isso implicará na criação de uma nova ferramenta em um estágio posterior.

Finalmente, o marco 5 refere-se à adoção de um mecanismo de participação no orçamento que funciona por meio de audiências públicas. Já existem marcos legais que prevêm estes tipos de processos participativos. Não está claro quais são os novos procedimentos com que este marco contribuirá para os processos participativos já existentes. A pesquisadora do IRM avalia que este compromisso não acrescenta avanços significativos para a participação cívica, particularmente considerando as demandas da sociedade civil explicadas acima. O compromisso prevê a

⁵⁹ As principais leis que estabelecem o acesso orçamentário de informações abrangendo as três esferas do poder e em todos os níveis administrativos são a "Lei de Responsabilidade Fiscal" (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei Complementar nº 131/2009. Para a disposição sobre transparência ver os artigos 48, 48-A e 49 Ver Manual de Acesso à Informação para Estados e Municípios: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view .

⁶⁰ Ver o Portal de Transparência da Prefeitura de São Paulo: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/default.aspx>

⁶¹ Gabriela Boechat e Henrique Goes, servidores públicos na *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA)*, 25 de março de 2019.

implementação de mecanismos de participação relacionados ao ciclo orçamentário do município que já existem e são exigidos por lei (por exemplo, a realização de audiências públicas), ou fornece os processos que estão em andamento e já são esperados da administração (melhorar os canais de comunicação). Embora a expansão e o aperfeiçoamento dos canais e ferramentas de comunicação para a execução do planejamento e controle orçamentário (marco 4) sejam relevantes para o acesso à informação, a redação é feita de forma muito geral e vaga, sugerindo apenas pequenas melhorias a partir deste marco. O único aspecto novo, a criação de um grupo de trabalho, não é suficientemente específico para sugerir que haverá qualquer impacto sobre a governança da cidade.

Se implementado como escrito, o compromisso e as ações propostas provavelmente terão um impacto menor sobre as políticas de governo aberto da cidade. Como eles fornecem políticas que já estão em vigor, não significam um passo significativo para que a população da cidade possa efetivamente influenciar as políticas realizadas em cada território nem melhorar a transparência sobre como o orçamento é executado.

Próximos passos

Para que o compromisso tenha um efeito maior, a pesquisadora da IRM sugere as seguintes diretrizes:

- Trazer elementos mais ambiciosos e inovadores para os marcos relacionados com a melhoria dos canais de comunicação;
- Definir a composição, funcionamento e prerrogativa do grupo de trabalho previsto no marco 1;
- Ser ousado e ambicioso no objetivo de capacitação no marco 3, com um amplo alcance dos conselheiros e metas muito específicas em termos de lacunas a serem abordadas;
- Incorporar a necessidade de fornecer informações descentralizadas para capacitar tanto a sociedade civil quanto os cidadãos.

2. Descentralização e desenvolvimento local⁶²

Texto do compromisso:

Elaborar os Planos de Ação das Subprefeituras, ouvindo as demandas territoriais, os conselhos municipais, usuários de equipamentos públicos e outras instâncias participativas locais, e garantindo a publicidade e acessibilidade do orçamento público.

Marcos:

- 2.1 Elaborar os Planos de Ação Regionais, decorrentes do Plano Diretor Estratégico, conforme previsto na Lei nº 16.050/2014 e decretos que o regulamentem.
- 2.2 Garantir a implementação dos Planos de Ação elaborados.
- 2.3 Assegurar a divulgação ampla, em formato aberto e em linguagem clara e acessível, dos planos supracitados.
- 2.4 Elaborar e divulgar um guia para desenvolvimento de planos de bairro.

Data de início: Janeiro de 2019

Data de término: Agosto de 2020

Nota editorial: para ver o texto completo, visite

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

⁶² O texto de compromisso antes da última rodada de mudanças no plano de ação feito pelos atores governamentais foi o seguinte: Nos gastos públicos, priorizar planos de ação desenvolvidos através da participação social, discutindo e deliberando coletivamente sobre demandas locais, respeitando os conselhos municipais participativos, agentes e usuários de instalações públicas e outros órgãos participativos locais, e também assegurando a disponibilidade e acessibilidade do orçamento público por região e agência e instalação. O marco 1 era anteriormente: Desenvolver os Planos de Ação Regionais e Planos de Bairro, resultantes do "Plano Diretor Estratégico", conforme previsto na Lei nº 16.050/2014 e decretos que o regulamentam. A primeira versão do marco 3 foi: Garantir a implementação dos Planos de Ação Regionais e Planos de Bairro desenvolvidos. A etapa 4 foi um novo acréscimo ao compromisso assumido durante a reunião do grupo de trabalho, em 2 de julho de 2019.

Resumo do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Realização				Abriu o governo?				
	Não é específico o suficiente para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso à Informação	Participação Cívica	Responsabilidade Pública	Tecnologia & Inovação para a Transparência & Responsabilidade Pública	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Significativo	Excelente
I. Geral		✓	✓	✓				✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				

Contexto e Objetivos

Objetivo geral e relevância

Este compromisso visa melhorar o acesso à informação e a participação cívica na Prefeitura Regional (Subprefeituras) e nos níveis de bairro. Aborda diretamente uma política não-vinculativa prevista no Plano Diretor Estratégico da cidade,⁶³ que é o principal instrumento de planejamento da cidade para a introdução do desenvolvimento urbano. Este plano determina princípios orientadores e estratégias e mede áreas políticas como habitação, mobilidade, desenvolvimento econômico e meio ambiente por um período de 10 anos. Este instrumento é fornecido pela Política Urbana Nacional, conhecida no Brasil como Estatuto da Cidade (Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001). O Plano Diretor é uma lei municipal obrigatória para cada cidade com mais de 20.000 habitantes, e um novo Plano Diretor deve ser aprovado a cada 10 anos (CNM, 2013).⁶⁴ Em São Paulo, o processo de reforma começou em 2013 pela Prefeitura, e de acordo com o Texto Ilustrado do Plano Diretor,⁶⁵ envolveu um processo participativo, que compreendeu 114 reuniões, pesquisas virtuais, 25.000 participantes e 10.000 contribuições da sociedade civil e do público em geral.

Durante o processo aberto de elaboração do plano de ação do governo, as partes interessadas da sociedade civil declararam que o decreto número 57.537/2016,⁶⁶ que regulamenta o Plano Diretor, não havia sido implementado no tempo esperado. O decreto determina a elaboração e implementação dos Planos de Ação Regionais e oferece a possibilidade de desenvolver Planos de Bairro, que são ambas políticas contidas no Plano Diretor da cidade. De acordo com esta estrutura legal, os planos acima mencionados são instrumentos que permitem levar em conta a especificidade e as necessidades de uma escala menor dentro dos limites da cidade: distritos e bairros. Estes Planos de Ação visam detalhar as proposições e diretrizes contidas em cada Plano de Ação da Subprefeitura, e a lei determina que essas políticas devem ser construídas de forma participativa, incluindo os Conselhos Municipais Participativos no processo e fornecendo pelo

⁶³ O Plano Diretor Estratégico foi aprovado como uma Lei Municipal nº 16.050 em 2014: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf

⁶⁴ CNM (2013). O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. – Brasília: CNM, 2013.

⁶⁵ A Lei de Texto do Plano Diretor Ilustrado está disponível em: <https://pt.slideshare.net/Paralaxe/plano-diretorestrategicolein16050de31dejunhode2014estrategiasilustradas>

⁶⁶ O decreto que detalha o Plano Diretor está disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57537-de-16-de-dezembro-de-2016/detalhe>

menos uma apresentação introdutória dos objetivos e propósito, uma oficina participativa e uma sessão de feedback durante uma audiência pública.

A ideia principal do compromisso é, portanto, promover a elaboração e implementação dos planos locais não executados. O texto do compromisso também implica que, para que o processo participativo seja eficaz, a população precisará de informações orçamentárias descentralizadas para poder decidir a que políticas dar prioridade.

Para mudar o status quo, o compromisso funciona como uma oportunidade de resolver uma obrigação pendente em relação ao principal instrumento de planejamento da cidade. Em paralelo, de acordo com o Decreto 57.537/2016, a elaboração de planos locais deve ser feita de forma participativa, contribuindo diretamente para a participação cívica. O compromisso também é relevante para o Acesso à Informação devido à melhoria da transparência dos orçamentos locais e à publicação de informações orçamentárias a um nível mais granular (por instalação).

Verificabilidade e impacto potencial

A pesquisadora do IRM avalia que o objetivo do compromisso não é suficientemente claro. O compromisso é a implementação de uma política concreta (planos de ação regionais), exigida por lei. Algumas das atividades planejadas poderiam ser mais específicas. Por exemplo, o marco 1 reflete o desenvolvimento dos planos, mas não diz como isso será feito, quantas reuniões participativas serão realizadas e quem vai participar. A etapa 2 faz referência a garantir a implementação dos planos, mas também não especifica os passos necessários para garantir a implementação. A etapa 3 refere-se à necessidade de assegurar uma ampla divulgação dos planos elaborados, mas não menciona como será feito ou que tipo de mídia será utilizada. A etapa 4 se refere ao desenvolvimento e publicação de um guia para o desenvolvimento de planos de vizinhança. Este último marco carece de detalhes sobre como este guia será desenvolvido, por quem, e qual será a consequência (o que será feito com o guia) no futuro. Nenhum dos quatro marcos se refere a como a transparência do orçamento local será avançada.

O processo de planejamento regional tem o potencial de contribuir positivamente para a participação cidadã e implementação de políticas no nível "sub-local", onde cada cidadão pode ter uma contribuição efetiva para trazer e ao mesmo tempo pode ver o impacto imediato da intervenção urbana debatida durante a formulação do plano de ação. Entretanto, segundo representantes da sociedade civil, a escala regional não é a mais adequada ou suficiente para garantir que os cidadãos sejam ouvidos e possam efetivamente contribuir e fazer parte do processo de tomada de decisão.⁶⁷ A escala do Plano de Ação da Subprefeitura está no nível da subprefeitura. Cada uma dessas subprefeituras pode ter mais de 500.000 habitantes (como a Capela do Socorro, Campo Limpo e M'Boi Mirim). Eles argumentam que a criação de planos de bairro seria a melhor escala para trabalhar com as comunidades e deveria complementar o Plano de Ação da Subprefeitura. Nessa escala, a população potencialmente envolvida é reduzida para cerca de 20.000 pessoas ou menos.

Outro desafio é a falta de especificidade sobre as ações de transparência proporcionadas pelo texto de compromisso. Em primeiro lugar, reduz a participação à "escuta das demandas territoriais", enquanto na versão anterior deste compromisso, a redação era mais detalhada sobre o que este processo participativo implicaria ("discutir e deliberar coletivamente sobre as demandas locais, respeitando os conselhos municipais participativos, agentes e usuários de instalações públicas e outros órgãos participativos locais"). Em segundo lugar, e mais importante, há apenas uma referência genérica à publicidade e acessibilidade às informações orçamentárias (que já são fornecidas por lei), e não há nenhuma menção sobre o acesso e disponibilidade de dados orçamentários sub-locais. Esta tem sido uma demanda histórica das organizações da sociedade civil para enfrentar as profundas desigualdades territoriais por meio da melhoria dos

⁶⁷ Entrevista com Mutana Handemba, 21 de novembro de 2019 e Marcus Bonfim, 12 de novembro de 2019.

mecanismos de transparência para defender mais equipamentos públicos e alocação orçamentária aos distritos pobres.⁶⁸

Este compromisso, como está escrito, carece de especificidade e ações transformadoras. Por um lado, os processos participativos não são suficientemente detalhados, nem o processo de desenvolvimento dos Planos de Ação das Subprefeituras e, por outro lado, muitas ações previstas, tais como dar publicidade e acessibilidade, já fazem parte do processo político habitual e não representam nenhum avanço significativo. Em suma, considerando apenas a redação do compromisso e dos marcos como eles são, se totalmente implementados, seu impacto potencial é menor.

Próximos passos

A pesquisadora do IRM acredita que, como os marcos trazem apenas contribuições menores, o compromisso poderia ser melhorado para ser levado a cabo e se tornar uma prioridade no próximo plano de ação, pois a área de política visada poderia ter um efeito potencialmente transformador. Para promover este processo, a pesquisadora da IRM recomenda a adoção dos seguintes conselhos:

- Este compromisso poderia ser acompanhado das ações necessárias para atingir o objetivo de elaborar e assegurar a implementação dos planos de ação regionais. Por exemplo, o FGC poderia decidir quantas sessões participativas precisam ser feitas, a metodologia a ser usada neste processo e qual o papel que se espera de cada parte interessada. Mais importante ainda, um marco crítico se referiria a garantir o orçamento para a implementação dos planos de ação regionais. Isto poderia ser assegurado por meio da inclusão na Lei Orçamentária Anual,⁶⁹ aprovada cada ano.
- Particularmente em termos do processo participativo, a pesquisadora do IRM recomenda que o Fórum seja específico sobre o nível de participação necessário para desenvolver os planos locais. O Fórum poderia utilizar a escala desenvolvida pela Associação Internacional de Participação Pública⁷⁰ como referência.
- O FGC poderia apoiar as organizações da sociedade civil e a população a se organizarem e fazerem planos de ação em pequena escala (bairro) por meio de processos participativos que organizem as demandas à prefeitura e estimulem o engajamento da população em seus territórios para participar também das ações. O governo poderia aproveitar o fato de que já existe uma experiência piloto bem-sucedida implementada por uma OSC e uma universidade e estudar as possibilidades de replicar este plano em outros bairros.⁷¹

Em relação ao marco 4, garantir que o guia do plano de vizinhança seja acompanhado e efetivamente incorporado no futuro na implementação de um plano de bairro.

⁶⁸ Entrevista com Maria Angélica Oliveira, 8 de novembro de 2019.

⁶⁹ Todo ano o governo tem que aprovar um projeto de lei contendo todas as prioridades, objetivos e respectiva alocação orçamentária.

⁷⁰ A escala de participação está disponível em:

https://www2.fqcu.edu/Provost/files/IAP_Public_Participation_Spectrum.pdf

⁷¹ Um plano de bairro local foi desenvolvido no Jardim Lapenna:

<https://fundacaotidesetubal.org.br/noticias/3772/moradores-do-jardim-lapenna-criam-plano-de-bairro>

3. Sistemas de Informação, Comunicação Participativa e Transparência

Texto do compromisso:

Desenvolver a integração entre o Diário Oficial, Portal da Transparência e o Sistema Orçamentário Financeiro (SOF), com linguagem e interfaces amigáveis, visando a acessibilidade por meio de comunicação digital e física (site, clipping, mensagens, publicações), através dos pontos focais da Rede INFOAberta e agentes da sociedade civil organizada para disseminar, difundir e formar a sociedade civil e servidores públicos nesses sistemas.

Marcos:

- 3.1 Aprimorar o Portal da Transparência, garantindo melhor usabilidade.
- 3.2 Desenvolver ações e materiais informativos para o cidadão em relação à utilização dos três portais e sistemas mencionados.
- 3.3 Capacitar membros da Rede INFOAberta na utilização dos três portais e sistemas mencionados.
- 3.4 Desenvolver estudo de viabilidade de implantação de plataforma de comunicação e participação social.
- 3.5 Incentivar, por meio do edital do Programa Agentes de Governo Aberto, a inscrição de projetos relacionados a acesso à informação e utilização dos portais e sistemas mencionados.

Data de início: Janeiro de 2019

Data de término: Agosto de 2020

Nota editorial: para ver o texto completo, visite

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

Resumo do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial		Realização				Abriu o governo?					
	Não é específico o suficiente para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso à Informação	Participação Cívica	Responsabilidade Pública	Tecnologia & Inovação para a Transparência & Responsabilidade Pública	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Significativo
I. Geral	✓		✓			✓	✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				

Contexto e Objetivos

Objetivo geral e relevância

Este compromisso procura melhorar as ferramentas de transparência e o acesso à informação pública. O diagnóstico é que existem vários portais online controlados pela administração local, mas não são integrados nem de fácil utilização. O compromisso compreende três canais de acesso à informação pública: 1) Diário Oficial da Cidade, 2) "Portal da Transparência" e 3) Sistema de Orçamento Financeiro.

O Diário Oficial da Cidade é o documento que compreende todos os atos públicos: contas, decretos, contratação e demissão de funcionários públicos, e assim por diante. A revista tem uma versão em formato aberto desde o final de 2014, com registros oficiais a partir de 2003. Este foi um projeto feito em parceria entre a Controladoria Geral do Município e o Colab, um centro de pesquisa da Universidade de São Paulo, que foi descontinuado em 2016. Dois anos depois, a administração municipal decidiu parar a impressão de uma cópia física do documento e tê-lo disponível apenas online — sem, no entanto, fazer qualquer alteração no projeto da publicação.

O Portal da Transparência é um canal de informação pública online fornecido pelo Decreto Municipal nº 53.623, a partir de 2012. Nos últimos dias da administração do prefeito Kassab, o prefeito publicou o decreto que impôs a lei de acesso à informação em nível local e a criação do Portal da Transparência, que deve conter transferências de recursos financeiros e execução orçamentária e financeira detalhada. Em 2014, o prefeito Haddad emitiu um decreto (nº 54.779 a partir de 2014) que prevê que o portal também inclua as licitações realizadas e em andamento, com avisos públicos, anexos e resultados; juntamente com os contratos assinados pela administração, na íntegra; e os acordos assinados completos, com seus respectivos números de processo.

O portal foi renovado em 2016 para se tornar mais fácil e intuitivo, mantendo a proposta de fortalecer o controle social e permitir maior acesso e uso desta ferramenta. Aproveitando-se do uso gratuito de serviços externos como o Infograma e utilizando ícones de bases de dados públicos como referência, o portal se tornou um núcleo para outros sites do governo municipal e apresentou gráficos relacionados ao trabalho da Controladoria Geral do Município.

Finalmente, o Sistema de Orçamento Financeiro (SOF) é a plataforma na qual a cidade registra informações sobre seu planejamento e autorização orçamentária, contratação, execução orçamentária e financeira, e contabilidade. Mais recentemente, em dezembro de 2016, a Prefeitura organizou um workshop "Hacker Café" e trabalhou para tornar os dados do SOF

disponíveis por meio de uma API (Application Programming Interface). Esta ferramenta permite uma melhor gestão do retorno dos dados de execução orçamentária, no intuito de melhorar os mecanismos para atender tanto às exigências legais de transparência quanto às exigências da sociedade. O usuário da API normalmente produz aplicações e possui bons conhecimentos em programação, de modo que entidades da sociedade civil especializadas em contas públicas, órgãos públicos e universidades, entre outros, podem fazer uso da interface para desenvolver outras ferramentas para acessar e disseminar informações públicas.

Um dos principais marcos do compromisso é fornecer treinamento por meio do programa existente de Agentes de Governo Aberto, que existe desde 2015 e consiste no treinamento de representantes da sociedade civil, membros do movimento social e cidadãos em geral sobre políticas e ferramentas de governo aberto (treinamento sobre transparência, inovação, participação e integridade). Os cursos de treinamento são teóricos e práticos e são ministrados pelos Agentes de Governo Aberto, ou seja, indivíduos cujos projetos credenciados foram selecionados, por meio do Aviso de Credenciamento do programa, recebendo uma bolsa de estudos como apoio financeiro. O programa já treinou aproximadamente 23.000 cidadãos, e foi premiado no Fórum de Inovação Social no Setor Público e reconhecido como prática governamental replicável pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

O segundo marco prevê o desenvolvimento e a divulgação de materiais sobre o uso dos portais e sistemas mencionados. O texto do marco não especifica, entretanto, que tipo de materiais ou como a disseminação seria implementada. Um funcionário público explicou que isto seria especificado durante a fase de implementação.⁷²

O terceiro marco tem como objetivo fortalecer a rede InfoAberta⁷³ fornecendo treinamento aos funcionários públicos para apoiar a promoção de práticas e valores governamentais abertos. Os outros marcos dizem respeito a atividades pensadas para apoiar a assimilação, pelo público, do portal web integrado para acesso à informação pública, envolvendo basicamente materiais de treinamento e de divulgação.

Este é um compromisso de promoção de acesso à informação. No entanto, não proporciona a divulgação de mais informações, senão concentra-se em melhorar a forma e a qualidade das informações divulgadas ao público. As atividades esboçadas sobre os marcos abordam os dois extremos do fluxo de informações: por um lado, a oferta (marco 1) — que é o núcleo deste compromisso — com a fusão do portal; e por outro lado, a demanda (marco 2, 3, 4 e 5), com treinamento e criação de canais de comunicação e divulgação, para apoiar a utilização da nova plataforma pelos principais interessados da sociedade civil. O compromisso também é relevante para a tecnologia e inovação, uma vez que a melhoria do acesso à informação é baseada em mudanças nos sistemas de TI.

Verificabilidade e impacto potencial

A forma como este compromisso foi redigido é suficientemente específica para poder ser verificada. É claro que o Diário Oficial, o Portal da Transparência e o Sistema Financeiro e Orçamentário, atualmente baseado em três plataformas diferentes, devem ser integrados em uma só. Entretanto, a forma real que esta fusão tomaria não está claramente definida. Além disso, o

72

73 A Rede Info Aberta é composta por funcionários públicos em diferentes secretarias e seu objetivo é melhorar o acesso à informação e outras políticas governamentais abertas:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/coordenadoria_de_promocao_da_integridade/?p=225252

compromisso não declara explicitamente em que etapa as dificuldades técnicas e a coordenação com a empresa pública de TI (Prodam), que gerencia as bases de dados, serão abordadas.⁷⁴

O compromisso tem um componente de tecnologia e inovação, embora não esteja claramente definido como a inovação ocorrerá, uma vez que o tipo de integração não está definido. Além disso, um funcionário público salientou que os três portais são de fato mantidos por secretarias diferentes e têm sistemas completamente diferentes, o que aumenta o desafio de integrá-los.⁷⁵ O compromisso contém, entretanto, aspectos que podem aprimorar o desenvolvimento da capacidade pública para melhorar o acesso à informação e à participação (treinamento, comunicação e divulgação). Apesar da relevância dessas atividades, uma representante de uma OSC ressaltou que tais mudanças nos portais de acesso à informação muitas vezes acarretam riscos de não se adotar uma abordagem centrada no usuário. Ela apontou como exemplo o Portal de Transparência do governo federal, que, após a reestruturação, representou uma melhoria para alguns usuários, mas dificultou a navegação para outros. Este risco, argumenta, também está presente no caso desta iniciativa da prefeitura de projetar as melhorias do portal integrado e pode dificultar a apropriação pelo usuário do novo sistema.⁷⁶

Uma servidora pública mencionou⁷⁷ que o estudo de viabilidade estaria relacionado com o caso da plataforma Consul. Trata-se de um portal de software gratuito e de código aberto que permite a participação dos cidadãos, tais como consultas, legislação colaborativa, votação e orçamento participativo. De fato, este tipo de portal traria inovação, já que a prefeitura não possui atualmente tal plataforma para implantar a participação social online. Entretanto, isto não foi escrito no compromisso ou nos marcos, e apesar do estudo de viabilidade ser um primeiro passo para a adoção de tal plataforma, ele não garante a implementação do portal.

Considerando as limitações explicadas acima, em geral, este objetivo pode potencialmente ter um impacto pequeno sobre a estrutura de governança da cidade de São Paulo.

Próximos passos

A primeira recomendação aqui seria declarar claramente no marco 1 a necessidade de coordenação com a empresa pública de TI que gerencia o banco de dados. Muitas tentativas de implementar inovações, ou mesmo pequenas mudanças, são dificultadas por não levar em consideração este importante ator.

Além disso, este compromisso poderia se beneficiar potencialmente da incorporação de uma abordagem mais participativa para o desenvolvimento do novo portal. Há um vasto conhecimento — às vezes livremente disponível — na sociedade. A autoridade pública poderia fazer uso desta capacidade integrando o público no processo — não apenas especialistas em programação, mas também designers, usuários intensivos e cidadãos em geral, tanto para resolver problemas potenciais como para encontrar questões e soluções que os desenvolvedores não seriam capazes de encontrar sem a participação e o engajamento da população.

A pesquisadora do IRM entende que este compromisso, embora tecnicamente difícil, não requer acompanhamento ou desenvolvimentos posteriores. Portanto, ele não precisa ser priorizado em planos de ação futuros, mas deve ser integrado em programas e processos em andamento (tais

⁷⁴ A Secretaria de Comunicação resumiu os principais problemas relacionados com a empresa de TI da seguinte forma: Entre os desafios contemporâneos do poder público estão as diversas dificuldades enfrentadas na área de tecnologia relacionadas com a falta de recursos humanos qualificados, o descompasso gerado pela rápida evolução do mercado privado de tecnologia e sua remuneração, a falta de estrutura adequada e a sistematização da governança.”: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/cidade-avanca-na-carreira-publica-de-tecnologia>

⁷⁵ Entrevista com Anna Dienstmann, 26 de março de 2019.

⁷⁶ Entrevista com Renata Galf, 19 de março de 2019.

⁷⁷ Entrevista com Ana Dienstmann, 26 março de 2019.

como o de Agentes de Governo Aberto) — em particular para manter, gerenciar e animar a plataforma de comunicação.

4. Educação

Texto do compromisso:

Maior transparência, tecnologia e inovação para que a comunidade educativa (educadores, gestores, alunos, famílias e sociedade civil) possa acompanhar a execução dos recursos das Unidades Educacionais (UEs) e participar das decisões sobre a alocação dos investimentos.

Marcos:

- 4.1 Desenvolvimento de ferramenta digital em linguagem acessível para permitir a localização regionalizada, nas Diretorias Regionais de Educação (DREs) e Unidades Educacionais (UEs), da execução dos recursos e transferências públicas.
- 4.2 Promover encontros abertos e capacitações com a sociedade civil sobre os mecanismos de acompanhamento e controle social dos recursos orçamentários da Educação.
- 4.3 Promover projetos baseados nos princípios de governo aberto, voltados às suas Unidades Educacionais, com os estudantes da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, envolvendo também as comunidades escolares e dos entornos.
- 4.4 Realizar eventos para apresentação dos projetos de governo aberto desenvolvidos nas Unidades Educacionais e trocas de experiências entre os estudantes.

Data de início: Janeiro de 2019

Data de início: Agosto de 2020

Nota editorial: para ver o texto completo, visite

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

Resumo do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Realização				Abriu o governo?				
	Não é específico o suficiente para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso à Informação	Participação Cívica	Responsabilidade Pública	Tecnologia & Inovação para a Transparência & Responsabilidade Pública	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Significativo	Excelente
I. Geral		✓	✓	✓		✓			✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				

Contexto e objetivos

Objetivo geral e relevância

Este compromisso procura melhorar a transparência das informações orçamentárias descentralizadas na área da educação. O formato em que as informações orçamentárias são publicadas hoje, repletas de códigos e termos técnicos, é de difícil compreensão para o público em geral e só é acessível a um público especializado no assunto.⁷⁸ Além disso, atualmente não é possível localizar territorialmente 75% das despesas públicas feitas pelas Secretarias responsáveis pelas políticas que têm um impacto direto na vida da população.⁷⁹ No caso da Secretaria Municipal de Educação, esta porcentagem é de 78,4%.⁸⁰ Isto acontece apesar de haver determinações precisas na Lei Orgânica do Município⁸¹ para que essa publicação ocorra.

Esta questão de melhorar a transparência em relação ao orçamento territorializado é uma demanda social de longa data dos movimentos sociais em várias áreas.⁸² A informação descentralizada é considerada fundamental para qualificar os processos de participação, pois é a única maneira de conhecer efetivamente como as diferentes regiões da cidade estão sendo alvo de investimentos e de detectar com mais precisão as concentrações e deficiências de investimentos no território. Este aspecto se torna ainda mais importante quando se considera que São Paulo é uma cidade com profundas desigualdades sócio-territoriais. Além disso, informações territorializadas sobre o orçamento também são necessárias para monitorar a execução dos recursos.

Para responder a este desafio, o compromisso busca promover a transparência por meio do desenvolvimento de uma ferramenta digital que permita a visualização de dados orçamentários relacionados ao território, com base nas estruturas descentralizadas da área da educação, como os Conselhos Regionais de Educação⁸³ e as Unidades Educacionais. Ao mesmo tempo, o compromisso também reforça a capacidade de supervisão pública da sociedade, incluindo atividades de treinamento para que a sociedade civil possa entender melhor o orçamento e monitorar o investimento de recursos em cada território. Desta forma, as ações propostas formam um compromisso mais consistente, pois combinam a disseminação de informações com atividades formativas nas quais a sociedade pode dar sentido à ferramenta proposta, tornando assim a iniciativa de transparência mais eficaz.

⁷⁸ Entrevista com Carolina Sciarotta, 26 de março de 2019.

⁷⁹ Wissenbach, Thomás. Gasto Público no Território e o Território do Gasto na Política Pública. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2018 <https://fundacaotidesetubal.org.br/downloads/download/2717/gasto-publico-no-territorio-e-o-territorio-do-gasto-na-politica-publica>.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ O marco legal mais importante da cidade estabelece as principais normas e é o equivalente local de uma Constituição.

⁸² Rede Nossa São Paulo (2018). Entidades discutem estratégias de atuação e incidência para o orçamento 2019. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/03/26/entidades-discutem-estrategias-de-atuacao-e-incidencia-no-orcamento-2019/>.

⁸³ Na cidade de São Paulo, há um total de 13 desses órgãos que são responsáveis pelas unidades educacionais de um determinado território.

O compromisso é, portanto, diretamente relevante para o acesso à informação, pois permitirá a visualização dos dados de uma forma mais amigável do que no sistema atual e permitirá o monitoramento da execução dos recursos de forma descentralizada. É também relevante para a participação cívica, pois se envolve com a sociedade civil organizando reuniões e treinamentos sobre os mecanismos de monitoramento e controle dos recursos orçamentários da Educação.

Verificabilidade e impacto potencial

A pesquisadora acredita que o objetivo do compromisso é suficientemente específico para ser verificável, mas alguns marcos podem ser melhor detalhados. A estrutura mensurável 1 refere-se ao desenvolvimento de uma ferramenta digital que permite a localização das informações orçamentárias no território em linguagem acessível. O marco 2 refere-se à promoção de atividades de treinamento para que a sociedade civil possa fazer melhor uso da ferramenta e monitorar a execução dos recursos investidos na educação de forma mais eficaz. Neste caso, seria necessário detalhar quantas atividades serão realizadas. Além disso, seria recomendável detalhar o conteúdo do treinamento. Para ser mais transformador, seria aconselhável não apenas informar o público sobre como utilizar a nova ferramenta, mas também promover atividades que permitam ao público sugerir características ou auxiliar na coleta de dados para que seu papel não se limite aos usuários finais do produto.

Os marcos mensuráveis 3 e 4 referem-se à promoção de projetos estudantis baseados nos princípios do governo aberto, envolvendo a escola e as comunidades vizinhas. Neste caso, embora a atividade proposta seja clara, também seria necessário definir quantos projetos e eventos serão realizados e como eles podem se conectar e ajudar na melhoria da transparência proposta dentro da adoção da nova ferramenta digital para monitorar a execução dos recursos.

Se implementado conforme descrito no plano de ação, o compromisso e as atividades propostas podem ter um impacto moderado na qualidade da informação disponível para a sociedade. A ferramenta de fiscalização do orçamento digital acompanhada de atividades de treinamento pode ser um passo significativo para a transparência — pois permitirá a visualização do orçamento descentralizado na cidade, que, como já mencionado, é uma antiga demanda social — e para a acessibilidade da informação para um público não especializado.

Próximos passos

Embora a pesquisadora considere este compromisso como tendo apenas um potencial de impacto moderado, algumas ações devem ser mais detalhadas para garantir que este potencial se traduza em mudanças concretas:

- Um debate ou workshop participativo poderia ser promovido para permitir que a sociedade civil tenha uma opinião sobre as características que irão compor a ferramenta digital a ser desenvolvida;
- Definir quantas reuniões e sessões de treinamento e o local onde elas serão realizadas para que um número significativo de pessoas e organizações possam adotar a nova ferramenta;
- Definir como e quantas Unidades Educacionais estarão envolvidas para os marcos 3 e 4;
- Além do treinamento da sociedade civil, é aconselhável incluir atividades que melhor conectem a nova ferramenta a espaços que promovam o diálogo sobre como reduzir a má distribuição de recursos.

5. Combate à corrupção

Texto do compromisso:

Garantir a acessibilidade dos dados públicos de forma aberta, por meio de integração e qualificação de informações disponibilizadas sobre contratos, licitações e execução orçamentária / financeira do município de São Paulo, aprimorando os mecanismos já existentes, possibilitando melhores condições para a fiscalização cidadã dos processos licitatórios.

Marcos:

- 5.1 Realizar diagnóstico sobre informações e sistemas da Prefeitura de São Paulo relacionados a contratos, licitações e execução orçamentária/financeira.
- 5.2 Apresentar proposta de aprimoramento da disponibilização de informações de forma aberta e integrada, relacionando-as quando possível à dimensão territorial.
- 5.3 Incentivar, por meio do edital do Programa Agentes de Governo Aberto, a inscrição de projetos relacionados à temática de licitações e contratações públicas.
- 5.4 Ampliar e aprimorar a qualificação dos servidores que atuam com licitações.
- 5.5 Padronizar e qualificar as publicações das licitações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo e no PubNet.
- 5.6 Aprimorar os fluxos e processos para alimentação regular dos cadastros de empresas inidôneas e apenadas.

Data de início: Janeiro de 2019

Data de término: Agosto de 2020

Nota editorial: para ver o texto completo, visite

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

Resumo do compromisso	Verificabilidade		Relevância para Valores OGP (como descrito)				Impacto potencial				Realização				Abriu o governo?				
	Não é específico o suficiente para ser verificável	Específico o suficiente para ser verificável	Acesso à Informação	Participação Cívica	Responsabilidade Pública	Tecnologia & Inovação para a Transparência & Responsabilidade Pública	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Significativo	Excelente
I. Geral		✓	✓			✓			✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação.				

Contexto e Objetivos

Objetivo e relevância

O último compromisso é sobre a "Luta contra a Corrupção" e, mais especificamente, procura fortalecer a transparência nos processos de aquisição. Seu objetivo é fornecer acesso aos dados públicos de forma aberta através da integração e melhoria das informações disponíveis sobre contratos, licitações e execução orçamentária através da renovação dos mecanismos existentes, permitindo melhores condições para o controle cidadão dos processos licitatórios.

As informações e processos de licitação estão atualmente dispersos por diferentes plataformas e canais: o Portal da Transparência, o Diário Oficial da Cidade de São Paulo, o Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) e o portal e-Negocios da Cidade de São Paulo. O principal objetivo do compromisso é consolidar as informações e torná-las mais acessíveis, o que tornaria a supervisão da execução orçamentária e das compras muito mais eficaz.

O processo de compras em São Paulo tem testemunhado importantes mudanças nos últimos seis anos. Provavelmente, a mudança mais relevante foi a regulamentação do procedimento de "licitação eletrônica", que foi trazida pelos decretos executivos nº 54.102/2013 e nº 55.427/2014, que instituíram seus princípios orientadores. Como resultado, este modelo de licitação que era usado anteriormente em 56,1% dos leilões atingiu 88,4% dos procedimentos em 2015, levando a uma economia estimada em R\$600 milhões (cerca de US\$150 milhões)⁸⁴.

Em 2015, a Controladoria Geral do Município lançou o programa "Contratação Aberta". A agência organizou uma hackathon para desenvolver sistemas para melhorar o padrão de publicação de informações pela revista oficial para que os dados de compras pudessem ser sistematizados em um banco de dados, permitindo desenvolver ferramentas, aumentar a transparência e melhorar o acesso à informação.⁸⁵

No entanto, os desafios permanecem, pois estas informações não são facilmente acessíveis. Este compromisso procura abordar esse aspecto do processo de licitação e é relevante para o acesso à informação. Os marcos 5 e 6 presumem melhorias em websites e softwares, tornando o compromisso relevante para Tecnologia e Inovação.

Verificabilidade e impacto potencial

Os marcos seguem uma lógica sequencial. A primeira tarefa é realizar um diagnóstico sobre as informações e sistemas da Prefeitura de São Paulo relacionados a contratos, licitações e execução de orçamentos. Em seguida, o segundo marco fornece a apresentação de uma proposta de melhoria potencialmente relacionada a uma dimensão territorial. O terceiro passo seria encorajar projetos do programa Agentes de Governo Aberto relacionados a compras públicas a serem pré-selecionados para apoiar as medidas. Além disso, o quarto marco aborda a questão relacionada com a capacitação de funcionários públicos que trabalham diretamente com compras.

Outro marco crucial para permitir todo o processo está relacionado com a padronização e melhoria das informações de compras publicadas no Jornal Oficial da Cidade de São Paulo e na plataforma PubNet. Finalmente, o último marco procura melhorar os fluxos e processos para atualizar regularmente a credencial das empresas desonestas e condenadas.

⁸⁴ Controladoria Geral do Município de São Paulo (2016). Controladoria Em Casos. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CC_Final2.pdf

⁸⁵ Uma apresentação sobre o assunto foi realizada durante o Café Hacker sobre Compras Públicas: <https://www.youtube.com/watch?v=FH1Gf5xAURw>

O compromisso, como escrito, contém objetivos e ações claramente declarados, e pode ser verificado por meio de futuros processos de avaliação. Trata-se de fazer mudanças muito específicas para tornar o processo de aquisição mais aberto e transparente, e cada marco contribui para este fim.

Este objetivo deste compromisso preenche alguns requisitos relacionados com os princípios do governo aberto, mostrando um alto grau de relevância: está muito relacionado com a melhoria do acesso à informação. Embora não procure divulgar mais informações que são atualmente restritas, ele tem como principal objetivo essencialmente melhorar a qualidade das informações divulgadas. Nesse sentido, o marco 5 é crítico porque resolveria um problema previamente identificado pela CGM: a falta de padronização das informações que estão sendo publicadas no diário oficial da cidade. O que é menos claro é sua relação com a tecnologia e a inovação: não se aponta como ocorrerá a integração de sistemas e plataformas e em que medida a padronização do diário oficial, que significaria de fato uma clara melhoria, constitui uma verdadeira inovação.

Quanto ao compromisso 3, os portais e sistemas mencionados no presente compromisso têm uma natureza muito diferente, e são mantidos por secretarias diferentes, transformando em um desafio qualquer tentativa de integração.

Se o compromisso for cumprido conforme escrito, poderá ter um impacto moderado na forma de funcionamento dos processos de licitação. O processo de licitação eletrônica já resultou em ganhos de eficiência para a Prefeitura. Se a cidade for capaz de aumentar a transparência e o acesso aos dados por meio da padronização da informação e de sua disponibilização em um formato aberto, pode potencialmente ter algum impacto, reduzindo assimetrias de informação e impedindo a fixação de preços e práticas anticompetitivas. Isto resultaria em uma redução dos custos de transação e aumentaria ainda mais a eficiência das despesas públicas.

Próximos passos

Embora o compromisso seja muito detalhado e com um bom potencial para produzir um impacto moderado, há aspectos a serem levados em consideração que não foram declarados no plano de ação. Como o compromisso está relacionado a várias plataformas digitais, integração de bancos de dados e sistemas, ele exigirá um alto nível de capacidade de coordenação entre as diferentes Secretarias: Administração, Finanças, CGM, SMIT e outras.

Além disso, vale ressaltar que este compromisso contém uma forte sobreposição com o compromisso 3, relacionado à integração da plataforma de informação pública da prefeitura. Portanto, os esforços devem ser coordenados para conseguir a integração da plataforma e completar ambos os compromissos.

Em relação ao marco 1, a equipe de implementação poderia ser mais ambiciosa e tentar desenvolver um tipo de diagnóstico de pesquisa-ação, para assegurar que as recomendações políticas serão implementadas e testadas à medida que a pesquisa for sendo realizada, para que o trabalho de investigação relevante não seja desperdiçado.

Em relação à padronização e melhoria das publicações de informações sobre aquisições, a pesquisadora do IRM recomenda que o procedimento seja mais simples e direto para que o funcionário público que publica documentos esteja em conformidade com as normas, sem ter que consultar manuais ou divergir das diretrizes desejadas.

Também é aconselhável ser mais específico sobre as metas a serem atingidas com as atividades de capacitação, definindo lacunas específicas a serem abordadas e conectando-as ao objetivo principal do compromisso.

Como a pesquisadora do IRM recomendou para o compromisso número 3, neste caso, a cidade também poderia se beneficiar da dinâmica de co-criação e do crowdsourcing. É possível que a sociedade civil e os cidadãos em geral possuam uma série de habilidades e conhecimentos que poderiam tornar o processo de integração melhor e mais rápido. Além disso, é importante recuperar e levar em consideração a reflexão, a pesquisa e os ensinamentos das iniciativas empreendidas pela CGM, em seu departamento COPI, em particular o programa de Contratação Aberta,⁸⁶ para fazer avanços mais rápidos e evitar que o conhecimento institucional seja desperdiçado.

Além disso, seria importante integrar as principais partes interessadas (funcionários públicos que trabalham diretamente com empresas compradoras e fornecedoras) não apenas no estágio final, tal como se propõe, mas também nos estágios iniciais, antes e durante as ações concretas para integrar as informações de compras, pois provavelmente desempenharão um papel na melhoria dos dados.

A pesquisadora do IRM acredita que este poderia ser um compromisso a ser priorizado e continuado no futuro, pois tem um impacto potencialmente grande, embora possa exigir um tempo maior para estar funcionando plenamente. Mas também tem objetos mensuráveis (compras) que podem ser usados como linhas de base para a avaliação de políticas no futuro.

⁸⁶ Este programa foi desenvolvido pela Coordenação de Promoção da Integridade e foi lecionado pelos Programas de Coaching da Academia Govlab/Projetos de Contratos Abertos: <http://thegovlab.org/govlab-academy-coaching-programs-updates/>

V. Recomendações Gerais

Esta seção tem como objetivo orientar o desenvolvimento do próximo plano de ação e nortear a implementação do plano de ação atual. Ela está dividida em duas seções: 1) recomendações-chave IRM para melhorar o processo OGP e os planos de ação no país ou entidade e, 2) uma avaliação de como o governo respondeu às recomendações-chave IRM anteriores.

5.1 Recomendações do IRM

- **Promover compromissos de responsabilidade pública:** uma das deficiências do plano atual é a falta de compromissos relacionados com a dimensão de responsabilidade pública. Tais compromissos devem incluir um elemento de face pública. Devem também incluir o progresso em regras, regulamentos e mecanismos através dos quais o governo responda aos pedidos e justifique ações, receba e aja com base em críticas ou exigências, e aceite a responsabilidade pelo não desempenho com integridade.
- **Expandir a participação ao longo de todo o processo de co-criação:** um aspecto positivo que merece destaque em São Paulo é a melhoria da participação, que é um esforço que deve continuar a ser perseguido. Uma possibilidade relacionada a esta tarefa é fazer maior uso de instalações públicas, tais como escolas, centros de saúde e equipamentos públicos para melhorar o alcance da comunicação e a participação pública nas atividades (em particular, no caso das escolas, a articulação com a Secretaria de Educação para utilizar estas instalações como locais de reuniões e oficinas poderia potencialmente impulsionar a participação). Outra forma de melhorar a participação poderia ser abrir o Fórum às OSC especializadas em áreas-chave de políticas como Educação, Saúde, Mobilidade, Direitos Humanos, Proteção Social, e assim por diante.
- **Dar prioridade aos temas de políticas que estão ligados à vida cotidiana das pessoas:** é importante usar estratégias de Governo Aberto como ferramentas para fazer uma diferença mais direta na vida das pessoas, o que exigirá um esforço para desviar o foco das escalas de gestão e processos para as atividades centrais da administração.
- **Melhorar o processo de co-criação para aumentar a qualidade dos compromissos:** um desafio que surgiu é a necessidade de ter compromissos melhor enquadrados, em termos operacionais. Muitas vezes, o processo participativo resultou em compromissos e marcos que não eram viáveis, nem do ponto de vista legal nem gerencial. Uma mudança nos procedimentos, incluindo uma segunda oficina para refinar os textos de compromisso, poderia ser uma forma de reformulá-los e ainda manter intacto o processo participativo.
- **Aumentar a participação através da criação de um fórum online:** um maior esforço para melhorar a participação seria criar um fórum online, não apenas para monitorar a execução do compromisso, mas também para fomentar a discussão sobre prioridades e desafios relacionados a temas governamentais abertos (transparência, responsabilidade, participação) de uma forma mais permanente. Esta plataforma pode ser integrada ao projeto OGP (recursos, documentos, etc.) e aos canais onde são feitas as consultas online.

Tabela 5.1: Cinco Recomendações Chave

1	Promover compromissos de responsabilidade pública (accountability)
2	Expandir a participação ao longo de todo o processo de co-criação
3	Dar prioridade aos temas de políticas que estão ligados à vida cotidiana das pessoas
4	Melhorar o processo de co-criação para aumentar a qualidade dos compromissos
5	Aumentar a participação por meio da criação de um fórum online

5.2 Resposta às recomendações chave anteriores do IRM

Das cinco recomendações, o governo abordou duas no presente plano de ação. As partes interessadas que participaram do Fórum de Gestão Compartilhada (FGC) afirmaram que o plano de ação diversificou seus compromissos, conseguindo elaborar propostas sobre políticas setoriais chave, tais como as políticas de Educação e Anticorrupção. Além disso, o FGC teve sucesso na expansão do processo participativo tanto qualitativa quanto quantitativamente. O governo foi menos bem-sucedido no cumprimento de compromissos relevantes de responsabilidade pública e não conseguiu desenvolver um conjunto claro de regras e diretrizes para o funcionamento do FGC. Além disso, não houve evidência de maior envolvimento de outras agências governamentais na partilha de responsabilidades com a Supervisão para Assuntos de Governo Aberto durante o processo de co-criação.

Tabela 5.2: Recomendações chave do Relatório IRM anterior

Recomendação	Respondeu?	Integrado ao Plano de Ação Atual?
1 Plano de ação mais diverso: Assegurar o equilíbrio dos planos de ação futuros entre os compromissos que visam investir em iniciativas estruturais de capacitação e divulgação do governo aberto e os compromissos que visam abrir o governo em políticas setoriais chave. O primeiro incluiria o fortalecimento da implementação desses compromissos iniciados em 2017. O segundo envolveria questões como habitação, saúde, educação e combate à corrupção. O Fórum de Gestão Compartilhada (o Fórum) deveria dar mais tempo para refinar a linguagem dos compromissos, para incluir indicadores claros de resultados para monitoramento, avaliação e aprendizagem (ME&L).	✓	✓
2 Foco maior na responsabilidade pública: Promover o desenvolvimento de compromissos que enfoquem a integridade e sistemas de responsabilização voltados ao público geral. Compromissos reforçados de integridade e anticorrupção podem se basear em ou expandir os mecanismos existentes, tais como a lei eleitoral da Ficha Limpa (um projeto de lei de iniciativa popular direta de 2010). Tais compromissos também podem aumentar os esforços de órgãos governamentais como a Controladoria Geral do Município, que lançou	X	X

	recentemente um Programa de Integridade e Boas Práticas. Esses esforços devem integrar mecanismos públicos que exortem o governo a justificar suas ações, agir com base em críticas ou solicitações feitas a elas e aceitar a responsabilidade pelo não cumprimento de leis ou compromissos.		
3	Desenvolvimento de um plano de ação inclusivo: Continuar investindo na co-construção participativa, construindo sobre a diversidade e inclusão das consultas e permitindo mais tempo para todo o processo. Estas ações aumentarão a propriedade dentro e fora do governo. Expandir a participação dos atores da sociedade civil, tanto temática quanto geograficamente. Recrutar novos atores governamentais, por exemplo, acrescentando um processo de consulta interna complementar com os departamentos governamentais.	✓	✓
4	Governança aprimorada: Desenvolver um conjunto claro de diretrizes para esclarecer os papéis e responsabilidades tanto da sociedade civil quanto dos representantes governamentais no Fórum durante o desenvolvimento e implementação do plano de ação. Essas diretrizes devem complementar a Resolução nº I do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA) (a partir de agosto de 2016). Considerar convidar todos os membros do CIGA, particularmente aqueles envolvidos na implementação de compromissos, para participar das reuniões do Fórum. Além disso, estabelecer um diálogo claro e uma estrutura de responsabilidade mútua entre o Fórum e o CIGA.	X	X
5	Implementação descentralizada: Reforçar as funções de coordenação e mobilização de São Paulo Aberta, tanto dentro do Fórum quanto do CIGA, compartilhando as responsabilidades de implementação com outros departamentos relevantes. Isto ampliará a adesão e o compromisso político e financeiro de outras secretarias. Arranjos alternativos, como a coordenação OGP compartilhada entre dois ou mais órgãos da Prefeitura, podem ser explorados para fortalecer a coordenação e conseguir a descentralização.	X	X

VI. Metodologia e Fontes

Os relatórios IRM são escritos por pesquisadores para cada país ou entidade participante do OGP. Todos os relatórios IRM passam por um processo de controle de qualidade para garantir que os mais altos padrões de pesquisa e a devida diligência tenham sido aplicados.

A análise do progresso dos planos de ação da OGP é uma combinação de entrevistas, pesquisa documental, observação e feedback das partes interessadas não-governamentais. O relatório IRM se baseia nas evidências disponíveis no repositório da OGP em São Paulo⁸⁷ (ou rastreador online), website, conclusões nos relatórios de auto-avaliação do próprio governo e quaisquer outras avaliações de processo e progresso feitas pela sociedade civil, pelo setor privado ou por organizações internacionais. No início de cada ciclo de relatórios, o pessoal da IRM compartilha um plano de pesquisa com os governos para abrir um período de sete dias de comentários ou feedback a respeito da abordagem de pesquisa proposta.

Cada pesquisador da IRM realiza entrevistas com as partes interessadas para assegurar um retrato preciso dos eventos. Dadas as restrições orçamentárias e de calendário, o IRM não pode consultar todas as partes interessadas ou visitar os locais de implementação. Alguns contextos exigem anonimato dos entrevistados e o IRM analisa o direito de remover informações pessoais de identificação desses participantes. Devido às limitações necessárias do método, o IRM encoraja fortemente os comentários durante o período de revisão pré-publicação de cada relatório.

Cada relatório passa por um processo de controle de qualidade que inclui uma revisão interna pela equipe da IRM e pelo Painel Internacional de Especialistas (IEP) da IRM. Cada relatório também passa por uma revisão externa onde os governos e a sociedade civil são convidados a fornecer comentários sobre o conteúdo da minuta do relatório da IRM.

Este processo de revisão, incluindo o procedimento para incorporar os comentários recebidos, é descrito com mais detalhes na Seção III do Manual de Procedimentos.⁸⁸

Entrevistas e contribuições das partes interessadas

Para a entrevista com as principais partes interessadas, o primeiro passo foi identificar as organizações e agências governamentais envolvidas. O segundo passo foi destacar os atores mais relevantes na administração e selecionar organizações da sociedade civil de tal forma que o movimento social, as ONGs profissionais e os líderes cívicos fossem todos incluídos. No total, foram realizadas cinco entrevistas com representantes do governo e quatro com membros da sociedade civil.⁸⁹

Representantes do governo

- Ana Dienstmann, assessora de governo aberto na Controladoria Geral do Município (CGM), 26 de março de 2019.
- Carolina Sciarotta, analista de políticas públicas na Secretaria Municipal de Educação (SME), 20 de março de 2019.
- Danielle Bello, assessora na SME (ex-ponto focal da OGP na Supervisão para Assuntos de Governo Aberto, SAGA), 26 de março de 2019.
- Patrícia Marques, supervisora na *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto* (SAGA), 25 de março de 2019.

⁸⁷ Ver o site da Prefeitura da Cidade de São Paulo:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/sao_paulo_aberta/index.php?p=260991

⁸⁸ IRM Procedures Manual, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

⁸⁹ Algumas entrevistas adicionais foram realizadas em novembro de 2019 para tratar especificamente das últimas mudanças feitas nos compromissos 1 e 2 do plano de ação.

- Gabriela Boechat, assessora, and Henrique Goes, atual ponto focal da OGP na *Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA)*, 25 de março de 2019.

Representantes da sociedade civil

- Handemba Mutana, coordenador na Fundação Tide Setúbal, 21 de novembro de 2019 (por telefone).
- Joara Marchezini, coordenadora de acesso à informação na Artigo 19 e representante da RETPS no FGC, 25 de março de 2019 (por telefone).
- Letticia Rey, representante suplente dos ex-agentes de governo aberto no FGC, 21 de março de 2019.
- Marcus Bonfim, professor e representante da FECAP, 12 de novembro de 2019 (por telefone).
- Maria Angélica Oliveira, representante de *Projetos Integrados de Desenvolvimento Sustentável (PIDS)*, 20 de março 2019 e 8 de novembro de 2019 (por telefone).
- Renata Galf e Manuel Galdino, analista de transparência e diretor-executivo da Transparência Brasil, 19 de março de 2019.

Sobre o Mecanismo Independente de Avaliação

O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) é um meio fundamental pelo qual todas as partes interessadas podem acompanhar o desenvolvimento da OGP nos vários países e entidades participantes. O Painel Internacional de Especialistas (IEP) supervisiona o controle de qualidade de cada relatório. O IEP é composto por especialistas em transparência, participação, responsabilidade pública, e métodos de investigação em ciências sociais.

Os atuais membros do Painel Internacional de Especialistas são:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Uma pequena equipe baseada em Washington, DC, produz relatórios por meio do processo IRM em estreita coordenação com os investigadores. Perguntas e comentários sobre o relatório podem ser encaminhadas para a equipe por meio do endereço irm@opengovpartnership.org.

Anexo I. Visão geral do desempenho de São Paulo ao longo do desenvolvimento do plano de ação

Legenda:

Verde = Cumpre os critérios

Amarelo = Em desenvolvimento (foram tomadas medidas para alcançar o critério, mas o critério não foi integralmente cumprido)

Vermelho = Sem evidência de ação

Fórum Multissetorial	
1a. Fórum estabelecido: Existe um fórum para supervisionar o processo da OGP	Verde
1b. Regularidade: o fórum reúne pelo menos uma vez por trimestre, presencialmente ou de forma remota	Verde
1c. Desenvolvimento do mandato colaborativo: os membros do fórum desenvolvem em conjunto a sua missão, estrutura de membros, e estrutura de governação.	Verde
1d. Mandato público: Informações sobre o mandato do fórum, os seus membros, e a estrutura de governação estão disponíveis no site / página da OGP.	Amarelo
2a. Multilateral: O fórum inclui representantes de organismos governamentais e não-governamentais	Verde
2b. Paridade: O fórum inclui um número equilibrado de representantes governamentais e não-governamentais.	Verde
2c. Transparência na seleção: Os membros não-governamentais do fórum são selecionados através de um processo justo e transparente.	Verde
2d. Representação de altos cargos governamentais: O fórum inclui representantes de altos cargos públicos com autoridade decisória no governo.	Verde
3d. Abertura: O fórum aceita contribuições e representação no plano de ação de qualquer representante da sociedade civil ou outras partes interessadas fora do fórum	Verde
3e. Participação remota: existem oportunidades de participação remota em pelo menos algumas reuniões e eventos.	Verde
3f. Atas: O fórum multilateral proativamente comunica e descreve as decisões tomadas, atividades e resultados, com a restante administração e com outros atores relevantes.	Verde

Legenda:

Verde = Cumpre os critérios

Amarelo = Em desenvolvimento (foram tomadas medidas para alcançar o critério, mas o critério não foi integralmente cumprido)

Vermelho = Sem evidência de ação

Desenvolvimento do plano de ação	
4a. Transparência no processo: Existe um site nacional da OGP (ou página da OGP em um site do governo) onde informações sobre todos os aspectos do processo da OGP são publicados de forma proativa.	P
4b. Documentação antecipada: O fórum compartilha informações sobre a OGP com as partes interessadas com antecedência para garantir que estas estejam informadas e preparadas para participar em todas as etapas do processo.	I
4c. Sensibilização: O fórum realiza atividades de divulgação e sensibilização com stakeholders relevantes para informá-los sobre o processo da OGP.	PM
4d. Canais de comunicação: O governo facilita a comunicação direta com as partes interessadas para responder a questões relativas ao plano de ação, particularmente durante os períodos de intensa atividade da OGP.	M
4e. Resposta fundamentada: O fórum multilateral publica explicações para fundamentar as suas decisões e responde às principais categorias de comentários públicos.	
5a. Repositório: O governo compila e publica um repositório de documentos na página nacional da OGP, incluindo um registo histórico e acesso a todos os documentos relacionados com o processo OGP em São Paulo, incluindo (mas não limitado a) documentos de consulta, planos de ação nacionais, autoavaliações, relatórios do IRM e documentação de apoio à implementação de compromissos (por exemplo, links para bancos de dados, atas de reuniões, publicações).	

Nota editorial: Se um país “cumpre” os seis critérios em negrito, o IRM reconhece o processo como um Processo Estrelado.