

## PROJETO DIÁLOGO ABERTO: a *internet* aproximando a população da prefeitura<sup>1</sup>

## OPEN DIALOGUE PROJECT: the internet bringing the population closer to the city hall

Felipe Oliveira Tavares<sup>2</sup>  
Doacir Gonçalves de Quadros<sup>3</sup>

**Resumo:** Esta pesquisa de iniciação científica apresenta uma reflexão preliminar sobre os recursos online que servem para aproximar a população da gestão das prefeituras no atendimento de políticas municipais de e-transparência. O texto reflete em específico sobre o portal eletrônico do projeto “Diálogo Aberto”, criado em 2017 pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com o objetivo de atender a legislação pertinente à transparência pública. A pesquisa adota modelo metodológico proposto por Paula Karini Amorim e Maura Paula Almada (2016); a partir dessa metodologia coletaram-se informações quantitativas e qualitativas sobre a eficácia digital e a transparência digital do site.

**Palavras-Chave:** Governo Digital. E-transparência. Governo Aberto.

**Abstract:** This scientific initiation research presents a preliminary reflection on the online resources that serve to bring the population closer to the management of city halls in compliance with the municipal policy of e-transparency. It specifically reflects on the online website of the Open Dialogue project created in 2017 by the São Paulo City Hall with the objective of complying with the legislation pertinent to public transparency. It adopts a methodological model proposed by Paula Karini Amorim and Maura Paula Almada (2016) and based on this methodology, quantitative and qualitative information was collected on the digital effectiveness and digital transparency of the website.

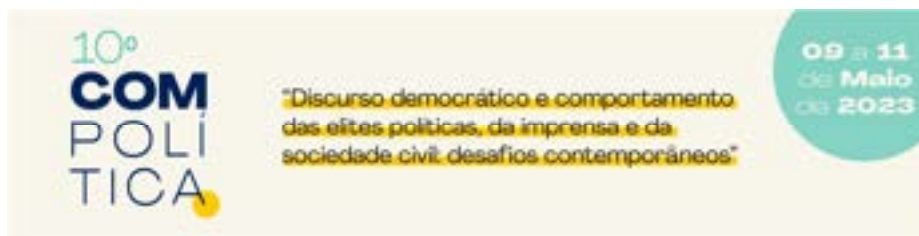
**Keywords:** Digital Government. E-transparency. Open Government.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado remotamente na Seção Iniciação Científica do Grupo de Trabalho Governo e Parlamento Digital da 10ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (10ª COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC), 9 a 10 de maio de 2023.

<sup>2</sup> Graduando em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional UNINTER, integrante do projeto de pesquisa intitulado Pesquisas em Comunicação Política, Mídia e Eleições vinculado ao Programa de Iniciação Científica (PIC/UNINTER) – E-mail: [felipeoliveira7947@gmail.com](mailto:felipeoliveira7947@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia e professor de Ciência Política e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Internacional UNINTER. Professor Orientador do PIC/UNINTER. Coordenador do projeto Pesquisas em Comunicação Política, Mídia e Eleições (PIC/UNINTER) – E-mail: [dgquadros2001@yahoo.com.br](mailto:dgquadros2001@yahoo.com.br).



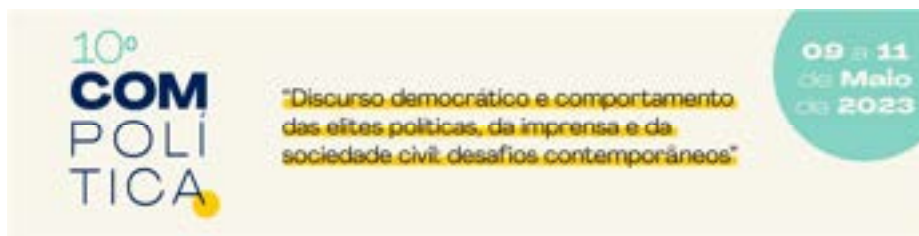
## 1. Introdução

Esta pesquisa de iniciação científica apresenta uma reflexão preliminar sobre os recursos *online* que servem para aproximar a população da gestão das prefeituras. A presente pesquisa reflete em específico sobre o portal eletrônico “Diálogo Aberto”, pertencente ao projeto Diálogo Aberto criado em 2017 pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com o objetivo de atender a legislação pertinente à obrigatoriedade de as ações dos governos e a administração pública em geral tornem-se transparentes e passíveis de fiscalização pela população.

O portal Diálogo Aberto apresenta informações de prestações de contas do município de São Paulo, com relatórios regionalizados. A Prefeitura também conta com o portal Participe Mais, que se apresenta como um espaço para o debate e a formulação de políticas públicas municipais de caráter colaborativo entre a população e o governo municipal. Esses dois canais eletrônicos mantidos pela Prefeitura pertencem ao projeto Diálogo Aberto e têm como propósito aproximar a Prefeitura da população paulistana.

A justificativa para esta pesquisa consiste em que, entre os vários valores democráticos que se referem ao funcionamento dos municípios brasileiros, está a necessidade de construir-se uma administração pública que, no caso aqui investigado, subsidie por meio da *internet* a prestação de contas de suas ações para a população. O direito à informação e o dever de publicidade dos poderes públicos estão expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 5º, XIV, e 37, *caput* e §1º.

As legislações brasileiras infraconstitucionais vão ao encontro dessa exigência constitucional do acesso à informação. Devemos destacar em particular a Lei Complementar nº 101/2000, denominada “Lei da Responsabilidade Fiscal” (LRF), por meio da qual se introduziu o conceito de gestão governamental eficiente e transparente. O conteúdo normativo da LRF foi aditado por meio da Lei Complementar nº 131/2009, denominada de “Lei da Transparência”, com o artigo 48-A estabelecendo a obrigatoriedade de o poder público informar a execução orçamentária e financeira em tempo real e por meios eletrônicos de acesso ao

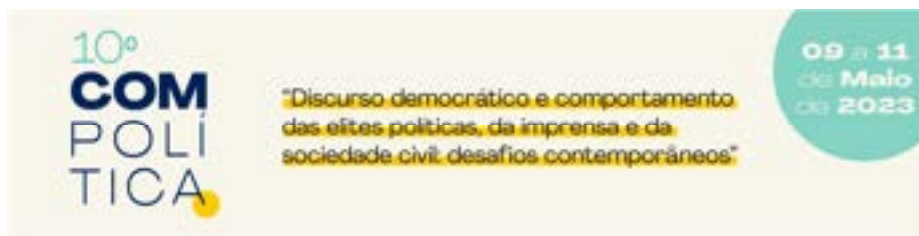


público. Por fim, no ano de 2011 foi promulgada a Lei nº 12.527/2011, a “Lei de Acesso à Informação” (LAI), que regula os procedimentos que devem ser implementados pelos governos federal, estaduais e municipais com o fim de garantir o acesso dos cidadãos às informações governamentais em geral.

Portanto, as previsões constitucional e infraconstitucional arroladas acima sobre o direito à informação e o dever de publicidade dos atos governamentais guardam relação direta com o Estado democrático de Direito, uma vez que fomenta e dá subsídios à participação popular via debates e argumentações públicas. É nesse contexto que se destaca a importância desta pesquisa em querer saber como o portal eletrônico Diálogo Aberto tem tornadas públicas informações de modo a aproximar a população paulistana da respectiva Prefeitura Municipal.

Para atingir o objetivo proposto nesta pesquisa usamos o modelo metodológico proposto por Paula Karini Amorim e Maura Paula Almada (2016), construído para avaliar os portais governamentais brasileiros, nos três níveis da federação; essa metodologia foi empregada e adaptada para o estudo do portal Diálogo Aberto. A partir dessa metodologia foi possível coletar informações quantitativas e qualitativas sobre os indicadores nos recursos *online* que compreendem: dados gerais, eficácia digital e transparência digital. As evidências iniciais coletadas nesta pesquisa mostram que o *site* apresenta para os usuários dificuldades no acesso e problemas na divulgação das informações relativas à prestação de contas, bem como a ausência de coesão e padronização das informações disponíveis nos relatórios de prestação de contas.

O artigo encontra-se dividido da seguinte forma. Ele inicia-se com a apresentação do projeto Diálogo Aberto e do Governo Aberto como duas práticas do governo do município de São Paulo que visam a aproximar a população da Prefeitura. Em seguida, apresenta-se o resultado referente à coleta de dados sobre o portal Projeto Aberto no que tange à eficácia digital e à transparência digital. Por último, o artigo finaliza com algumas proposições acerca dos dados levantados no *site*, que se sugerem a título de possíveis melhorias do portal.



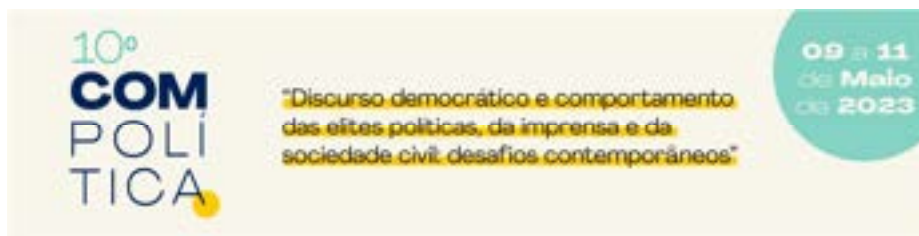
## 2. Diálogo Aberto: a municipalização da e-transparência em Governo Aberto

A partir de 1995, acompanhamos no Brasil o desenvolvimento de um arcabouço legislativo que levou a uma série de reformas gerenciais na administração pública brasileira e que permitiram o surgimento e o aperfeiçoamento de diferentes meios para a facilitação da transparência pública. Dentre esses meios está a comunicação *online* e instantânea, facilitando o controle e a fiscalização do poder público pela população.

Nesse sentido, Bresser Pereira (2000) pontua que a organização da administração pública do Estado brasileiro em meados da década de 1990 aproxima-se dos moldes democráticos da efetiva transparência pública, incutindo em seu programa administrativo a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade no trato da coisa pública. Nessa conjuntura, na administração pública a *internet* passou a ser vista como instrumento para divulgação de informações de prestação de contas dos poderes públicos e para a promoção da publicidade dos programas governamentais.

Mais recentemente, em 2022, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a pedido do governo brasileiro, apresentou um levantamento das políticas de governo aberto implementadas no país na última década. A revisão realizada pela OCDE sobre o governo aberto no Brasil mostrou a necessidade de desenvolver políticas públicas nesse âmbito em nível federal, para fortalecimento de uma cultura de governança pública baseada na agenda de transparência, integridade, prestação de contas e controle social.

Nesse relatório da OCDE elencam-se algumas das dificuldades encontradas para a mensuração e a avaliação das políticas públicas em governo aberto. Entre essas dificuldades encontradas, merece destaque a natureza multidimensional e transversal das iniciativas de governo aberto, o que limita ou impõe barreiras para estabelecerem-se formas de monitoramento com modelos e indicadores que investiguem seus efeitos e resultados mais amplos. Além disso, a pulverização das iniciativas de governo aberto demonstra a necessidade de uma integração institucional para melhor avaliação. Por fim, convém ressaltar que o relatório também realça ser imperioso o esforço para a promoção da alfabetização da população



sobre o governo aberto, ou seja, é imperioso que se desenvolvam habilidades e competências na população para a participação social, de modo a conscientizá-la para a cultura de governança pública.

Com os avanços da agenda de transparência governamental em âmbito nacional, diferentes estados e municípios tomaram a iniciativa ou formularam políticas de governo aberto para atender aos requisitos estipulados na legislação federal e descritas na seção anterior e que possui como propósito a aproximação da população ao governo, recorrendo à disponibilidade pública de informações sobre as ações do governo.

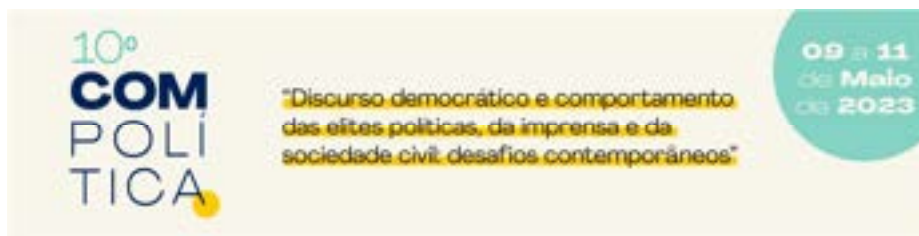
É em tal cenário que, em 2016, a Prefeitura de São Paulo foi selecionada pela Open Government Partnership (OGP – Parceria para Governo Aberto) para construir o Plano Municipal de Governo Aberto em parceria com a Controladoria Geral do Município. Essa iniciativa resultou no estabelecimento de cinco compromissos:

- 1) aumentar a capacidade de intervenção dos Conselhos Participativos Municipais na região de suas respectivas subprefeituras<sup>4</sup>;
- 2) ampliar o programa “Agentes de Governo Aberto” como política de capacitação e treinamento em governo aberto;
- 3) expandir os meios de comunicação e divulgação da Prefeitura em diferentes lugares e formatos;
- 4) desenvolver uma rede colaborativa e transversal na administração municipal que esteja vinculada à SP Aberta e ao Comitê Intersecretarial para Governo Aberto;
- 5) fortalecer a presença de laboratórios e espaços de inovação para as comunidades, apoiando os esforços para alfabetização em governo aberto e para a participação social.

Diante disso, o projeto Diálogo Aberto, instituído em 2017 pela Prefeitura de São Paulo, foi um dos resultados almejados pelo I Plano Municipal de Governo Aberto. Inicialmente, o projeto vinculava-se à Secretaria Municipal de Relações

---

<sup>4</sup> Prefeituras regionais ou subprefeituras têm o mesmo significado e representam as instâncias locais da Prefeitura de São Paulo responsáveis pelo atendimento a demandas de munícipes, bem como pela operacionalização de serviços públicos, como zeladoria e limpeza urbana.



Internacionais, mas posteriormente passou a ser administrado pela Coordenadoria de Governo Aberto (CGA), área interna da Secretaria de Relações Institucionais, que compreende parte da estrutura da Casa Civil do governo municipal, contando com o apoio da Secretaria Municipal de Subprefeituras.

Na prática, o projeto Diálogo Aberto em seu portal eletrônico apresenta relatórios semestrais e regionalizados de prestação de contas. Além disso, por meio desse projeto a Prefeitura também organiza audiências públicas e reuniões com conselheiros municipais. Tais situações são norteadas pela abertura de dados administrativos e financeiros das ações e obras desenvolvidas pelas prefeituras regionais. Ao projeto Diálogo Aberto também está vinculado o portal *online* “Participe Mais”, que concentra espaços relativos à votação popular e ao acompanhamento das demandas em trâmite na Prefeitura.

Portanto, o propósito do projeto Diálogo Aberto é operar em uma linha de transparência ativa da administração municipal, fomentando discussões com a sociedade para identificar oportunidades de aprimoramento e aprofundamento dos tópicos de governo aberto na cidade de São Paulo. Quanto ao conhecimento da população sobre a existência do projeto, os dados mostram que:

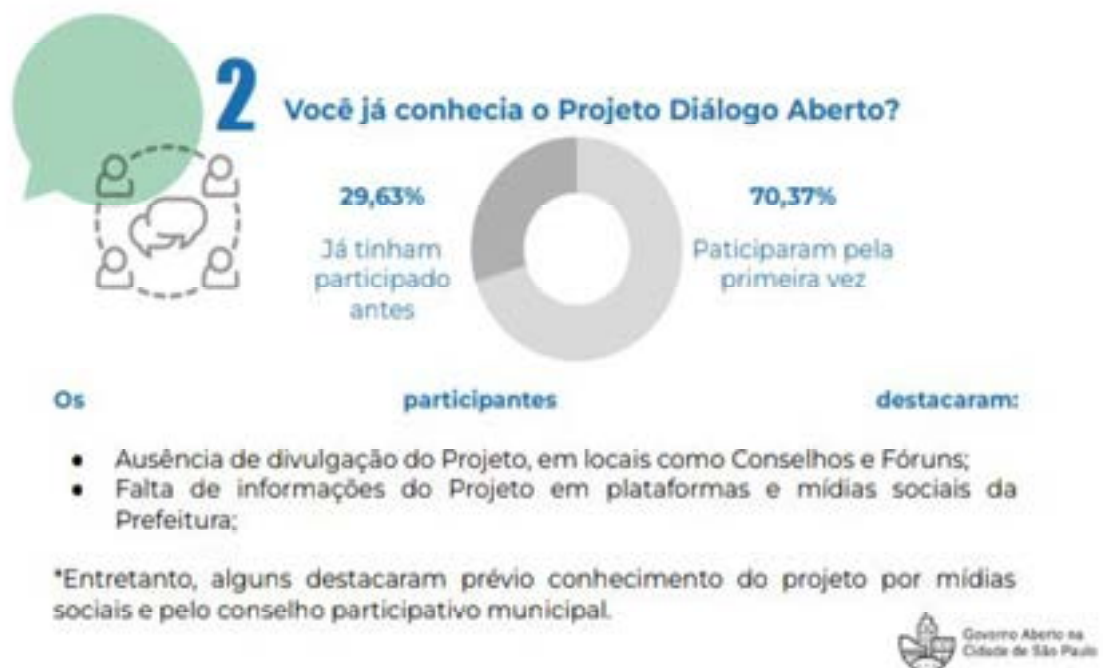
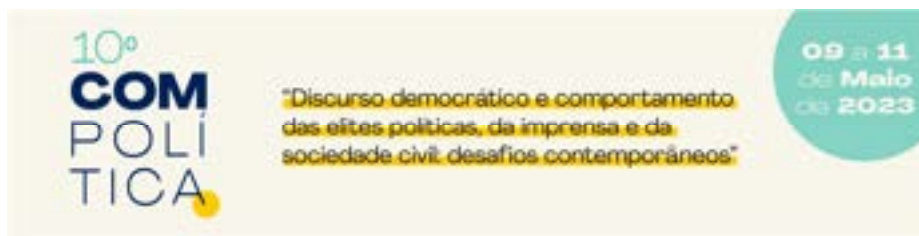


FIGURA 1 – Resultado dos Debates 2021.



FONTE – SÃO PAULO, 2021, p. 6.

Os dados acima provêm do levantamento realizado pela CGA em 2021 e indicam que no Brasil, mesmo com a proliferação no uso da *internet* nos últimos anos, o projeto Diálogo Aberto ainda se mostra incipiente, com pouco conhecimento da população paulistana acerca das atividades do projeto.

### 3. O portal Diálogo Aberto entre a eficácia digital e a transparência digital

Para avaliar o funcionamento do projeto Diálogo Aberto da Prefeitura de São Paulo, selecionamos como objeto de estudo neste momento inicial da pesquisa somente o portal eletrônico Diálogo Aberto<sup>5</sup>; para consultas adicionais recorreremos ao *site* da Coordenadoria de Governo Aberto (CGA). Para a coleta de dados utilizamos a metodologia desenvolvida por Paula Amorim e Maria Almada (2016). Tal metodologia permite levantar informações quantitativas e qualitativas sobre os recursos *online* disponíveis no portal Diálogo Aberto. Cada indicador presente na metodologia contém um conceito de avaliação da qualidade do *site*, podendo variar entre o conceito “muito bom” (4 pontos), “bom” (3 pontos), “regular” (2 pontos), “fraco” (1 ponto) e “não existe” (0 ponto).

A proposta metodológica investiga duas dimensões. Em primeiro lugar, a *eficácia digital*: de acordo com Amorim e Almada (2016, p. 58):

[ela] tem por finalidade verificar a organização e arquitetura da informação, bem como a integração entre *design*, conteúdos e serviços do portal, além da capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas.

A eficácia digital é subdividida em duas categorias: (1) usabilidade e acessibilidade e (2) *hiperlinks*. A seguir apresentamos os dados coletados junto ao *site* Diálogo Aberto nessas duas categorias.

---

<sup>5</sup> Vínculo para acesso ao portal:  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa\\_civil/relacoes\\_institucionais/coordenadoria\\_d\\_e\\_governo\\_aberto/index.php/dialogo\\_aberto/index.php?p=333031](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/relacoes_institucionais/coordenadoria_d_e_governo_aberto/index.php/dialogo_aberto/index.php?p=333031).

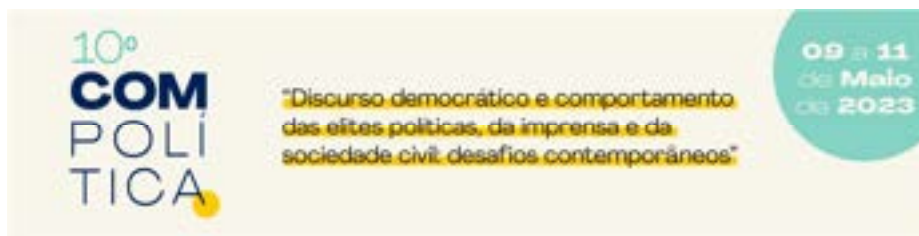
**TABELA 1**  
**Usabilidade e acessibilidade do site Diálogo Aberto – Prefeitura de São Paulo**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Portal da Transparência	Localizado – quando há o <i>link</i> para o Portal da Transparência dentro do site do governo.	4
Visibilidade do Portal da Transparência	Regular – quando a localização do Portal da Transparência no <i>site</i> do governo está em um menu secundário da página principal <sup>6</sup> .	2
Interface lógica	Bom – (1) quando o portal fornece mecanismos de busca, (2) mapa do <i>site</i> na página principal e (4) quando as páginas têm títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdos; (5) a estrutura hierárquica das informações do <i>site</i> favorece aprendizagem e memorização do usuário; (6) há facilidade de navegar entre as diferentes seções do <i>site</i> a partir de qualquer página; (7) o <i>site</i> fornece identificação da instituição e (8) referências para contato em todas as páginas.	3
Interface gráfica	Muito bom – (1) quando o aspecto visual do <i>site</i> é atraente e adequado; (2) os elementos de informação estão dispostos nas páginas de maneira organizada e racional; (3) há boa distinção entre os elementos de interface, elementos de navegação, elementos de conteúdo; (4) são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir as diferentes partes do texto, de forma clara e organizada (identificam título, subtítulo e <i>link</i> ).	4
Alternativa para plataformas móveis	Regular – quando alguns serviços podem ser acessados por dispositivos móveis.	2
Conformidade com as normas de acesso às pessoas com necessidades especiais	Muito bom – (1) quando o portal oferece funcionalidades para o acesso às pessoas com necessidades especiais e ainda (2) contém indicação de certificação de acessibilidade por órgão competente.	4
Alternativa para outros idiomas	Não localizado – quando o portal não oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário.	0
Flexibilidade e eficiência do portal	Regular – (1) quando o site permite atingir o conteúdo com um mínimo de cliques e (3) as páginas do site podem ser impressas sem perda da formatação.	2
Instrumentos para o acompanhamento das atualizações	Muito bom – quando o portal fornece mais de um instrumento para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do <i>site</i> .	4

FONTE – OS AUTORES.

<sup>6</sup> O vínculo para o Portal da Transparência está localizado no menu superior do portal, o que dificulta sua visibilidade. Além disso, é visível somente para versão computador; caso o navegador no aparelho móvel não esteja nessa versão, não conseguirá acessar o portal.





**TABELA 2**  
**Hiperlinks do site Diálogo Aberto – Prefeitura de São Paulo**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Link para organismos de controle	Fraco – (3) órgãos de apoio ao governo.	1
Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	Localizado – quando há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência.	4

FONTE – OS AUTORES.

A proposta metodológica de Amorim e Almada (2016) contém também as categorias que servem para a análise sobre a transparência digital, cujo objetivo é o seguinte:

[...] avaliar as informações apresentadas em portal com a finalidade de fornecer ao usuário esclarecimentos e serviços sobre a estrutura e funcionamento do município, legislação, modos e canais de participação no governo, programas e projetos realizados e em andamento (AMORIM; ALMADA, 2016, p. 60).

Essa dimensão é subdividida em quatro categorias: (1) habilitação para compreensão da informação, (2) informações financeiro-orçamentárias, (3) informações administrativas e (4) instrumentos de acompanhamento e interação.

**TABELA 3**  
**Habilitação para compreensão da informação do website Diálogo Aberto**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Educação para o controle social	Bom – (1) quando há informações que apresentam, orientam e instruem o usuário quanto ao uso do Portal da Transparência na forma de manual, (2) fale conosco, (4) perguntas frequentes.	3
Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato	Regular – (2) há indicação do local de atendimento presencial e de formas de contato por telefone, por meio eletrônicos ou plataformas web.	2
Conselhos Nacionais	Não existe – quando não há indicação da existência de Conselhos Nacionais.	0
Ouvidoria	Regular – (2) há informações sobre a estrutura e o funcionamento da(s) ouvidoria(s); (4) há informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas, meios de acompanhamento dos processos <sup>7</sup> .	2
Informações sobre os meios de	Regular – (2) quando há informações sobre o	2

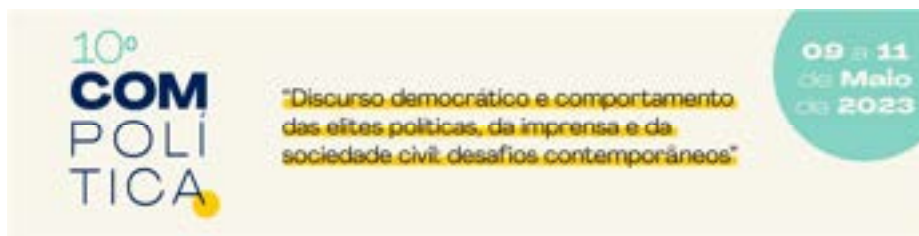
<sup>7</sup> O acolhimento de denúncias no portal da Ouvidoria Geral do Município de São Paulo não estava disponível durante a coleta de dados; por esse motivo a classificação obteve a pontuação menor.

participação	funcionamento e os meios de participação do cidadão no governo.	
Funcionamento do governo	Muito bom – quando há informações atualizadas periodicamente que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.	4
Legislações do governo	Muito bom – (1) quando o governo publica, diária e sistematicamente, na forma de <i>Diário Oficial</i> eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação há, pelo menos, cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível imprimir os arquivos, fazer <i>download</i> e encaminhá-los por <i>e-mail</i> .	4
Programa e projetos do governo	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre programas e projetos em andamento; (2) quando há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre programas e projetos.	4

FONTE – OS AUTORES.

**TABELA 4**  
**Informações financeiro-orçamentárias do portal Diálogo Aberto**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Declaração pré-orçamentária	Não existe – quando o governo não publica a declaração pré-orçamentária.	0
Proposta de orçamento do poder Executivo	Não existe – quando o governo não apresenta os planos de governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada secretaria e agência para o próximo ano orçamentário.	0
Orçamento promulgado	Não existe – quando o governo não publica relatórios de execução e revisão fiscal.	0
Relatórios de execução e revisão	Não existe – quando o governo não publica relatórios de execução e revisão fiscal.	0
Abertura de dados financeiro-orçamentários	Regular – (1) quando há aplicativos que permitem acesso a dados e informações financeiro-orçamentárias do governo; (3) quando há aplicações que permitem a geração de relatórios, quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por <i>e-mail</i> .	2
Orçamento cidadão	Bom – (1) quando o governo publica uma versão simplificada dos documentos orçamentários; (3) quando há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); (4) quando há aplicações que permitem a geração de relatórios.	3



FONTE – OS AUTORES.

**TABELA 5**  
**Informações administrativas (processos internos) presentes no portal Diálogo Aberto**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Folha de pagamento	Regular – (3) prestadores de serviço; (4) quando há data de postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (5) quando os arquivos estão disponíveis para <i>download</i> , quando é possível imprimi-los ou encaminhá-los por <i>e-mail</i> .	2
Licitações	Regular – (3) quando há data de postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (4) quando há meios de contato <sup>8</sup> .	2
Ações e decisões governamentais	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre as decisões governamentais em discussão e existem documentos relativos ao funcionamento administrativo do governo, como de audiências, eventos e reuniões com o secretariado; (2) quando os documentos contêm textos em diversos formatos (textos, atas, relatórios, gráficos, imagens, vídeos etc.).	4
Abertura de dados da administração	Bom – (1) quando há aplicativos que permitem o acesso a dados e informações administrativas do governo (abertura); (3) quando há aplicações que permitem gerações de relatórios; (4) quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhá-los por <i>e-mail</i> .	3

FONTE – OS AUTORES.

**TABELA 6**  
**Instrumentos de acompanhamento e acessibilidade do *website* Diálogo Aberto**

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Instrumentos para o acompanhamento das políticas públicas	Muito bom – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão o acompanhamento das políticas públicas governamentais com informações atualizadas sistematicamente (semestral), como relatórios e prestações de contas <sup>9</sup> .	4
Agenda pública	Não localizado – quando não há publicação.	0
Avaliação dos serviços do governo	Não existe – quando não há meios de avaliação dos serviços do governo.	0

<sup>8</sup> Devido à falta de padronização nos relatórios de prestação de contas, as informações referentes a contratos e a folha de pagamento não se encontram integralmente em algumas subprefeituras.

<sup>9</sup> Consideramos adequado ao indicador a extensão das atualizações sobre acompanhamento das políticas públicas por ano em vez de por semestre, tendo em vista as condições e o número reduzido de servidores para alimentar dados de monitoramento do projeto.

Acompanhamento das demandas	Não localizado – quando não meios de acompanhamento das demandas do cidadão.	0
Respostas da autoridade e perguntas e respostas frequentes	Não localizado – quando não há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos.	0
Atendimento <i>online</i>	Localizado – quando há meios de atendimento <i>online</i> .	4
Debate prévio	Localizado – quando existem alternativas para debate prévio por meio de plataformas deliberativas no <i>website</i> .	4
Participação em redes sociais	Localizado – quando há <i>link</i> para redes sociais no <i>website</i> .	4

FONTE – OS AUTORES.

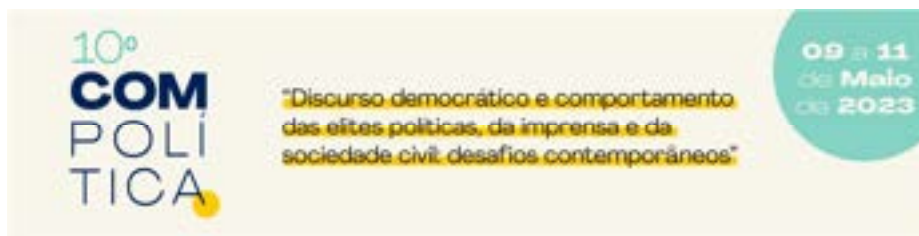
Por fim, a partir da metodologia desenvolvida por Amorim e Almada (2016) identificamos o Índice de Eficácia Digital (IED) e o Índice de Transparência Digital (ITD) que demonstram o nível de transparência do portal Diálogo Aberto. Com base no resultado dos índices coletados é possível atribuir o conceito global de transparência digital do *site*. A escala de pontuação compreende cinco níveis de avaliação: (1) transparência *avançada*; (2) transparência *significativa*; (3) transparência *moderada*; (4) transparência *fraca* e (5) transparência *insuficiente*.

**TABELA 9**  
**Atribuição do conceito global**

Conceito global	Escala de pontuação	Escala percentual
TA – transparência avançada	4 a 3,2	100% a 80%
TS – transparência significativa	3,1 a 2,4	79,9% a 60%
TM – transparência moderada	2,3 a 1,6	59,9% a 40%
TF – transparência fraca	1,5 a 0,8	39,9% a 20%
TI – transparência insuficiente	Abaixo de 0,7	Abaixo de 19,9%

FONTE – AMORIM; ALMADA, 2016, p. 64

De acordo com os conceitos acima, o portal Diálogo Aberto alcançou a pontuação de 2,72 para o Índice de Eficácia Digital e 2,03 para o Índice de Transparência Digital, bem como recebeu a pontuação de 2,24 para a atribuição do conceito global de transparência digital. Isso significa que a e-transparência do Diálogo Aberto é de nível moderado, conforme a escala presente na Tabela 9.

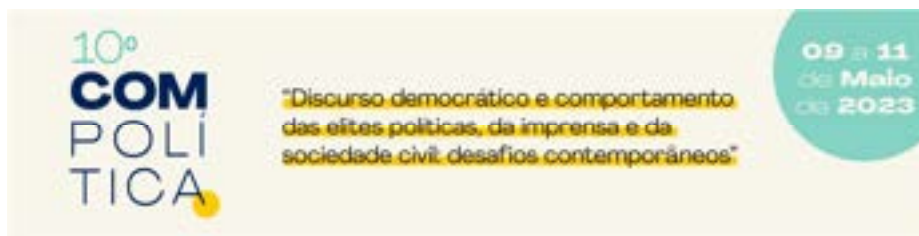


#### 4. Diagnóstico sobre a e-transparência no projeto Diálogo Aberto

Durante a coleta de dados foram identificados obstáculos nas ferramentas *online* tornadas disponíveis pelo projeto Diálogo Aberto; tais obstáculos em especial comprometem a participação social e a coesão dos relatórios disponíveis para a consulta popular. Diante disso, mensuramos duas categorias de análise e interpretação dos achados da pesquisa: em primeiro lugar, os fatores estruturais do funcionamento do projeto, que estão relacionados aos desafios da avaliação de políticas públicas em governo aberto; em segundo lugar, os fatores institucionais de risco, os quais condizem com o desempenho das ferramentas disponíveis no *website* e a organização dos relatórios de prestação de contas.

Uma das características intrínsecas e que compreendem os fatores estruturais do funcionamento das políticas de governo aberto é a sua temporalidade, ainda mais em nível local. O projeto Diálogo Aberto foi instituído pela prefeitura de São Paulo em 2017 e passa, atualmente, por uma fase de reformulações. Diante desse cenário, convém ressaltar a falta de maturação necessária para o diagnóstico preciso de entraves internos e externos que interferem no cumprimento satisfatório do propósito do projeto (a aproximação entre a população e a Prefeitura). É um projeto relativamente jovem para a realidade do município e para a população paulistana, que não consolidou suas bases para determinar diretrizes mais amplas de transparência governamental e de observância obrigatória para todas as 32 subprefeituras de São Paulo. Em razão disso, para que obtenha êxito em seus objetivos o projeto deve contar com a cooperação de outras instituições, o que demonstra seu caráter intersetorial, uma vez que se relaciona à abertura de dados sobre serviços e obras das subprefeituras.

Nesse sentido, pode-se presumir que o sucesso do projeto Diálogo Aberto depende da existência de uma cultura de governança pública baseada nos princípios de transparência, integridade, prestação de contas e controle social. Caso não haja a cooperação de outras instituições municipais na consecução do projeto, os esforços para o governo aberto tornam-se mais difíceis de serem concretizados. Essa duas particularidades atuam na dinâmica do projeto, influenciando sua capacidade de produzir resultados concretos, mas que não estão sob seu controle.



Por outro lado, há os fatores institucionais que colocam em risco ou prejudicam a participação e o controle social. Especificamente em relação ao portal eletrônico Projeto Diálogo Aberto, foi possível constatar diversas fragilidades no âmbito da organização dos relatórios disponíveis para consulta popular, o que contribuiu para o índice (2,03) na dimensão de transparência digital, conforme indicado na seção anterior.

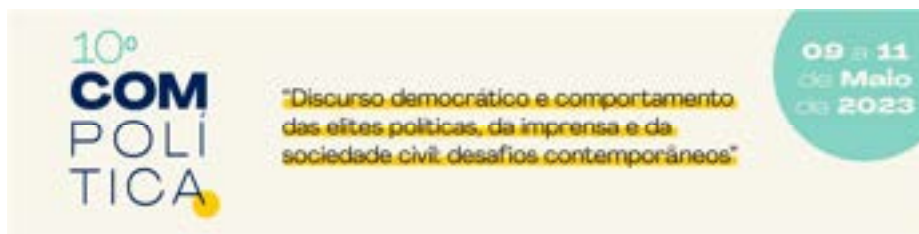
Inicialmente, o projeto apenas tornou disponíveis em seu *site* os relatórios de prestação de contas do ano de 2021, mencionando as etapas de planejamento e monitoramento dos planos municipais instituídos para governo aberto e ações adotadas pelas subprefeituras. No que tange aos anos de 2017, 2018 e 2019 o portal apresenta os vínculos de acesso para os relatórios semestrais das prefeituras regionais; entretanto, muitos estão com problemas de acesso, fazendo que o usuário do *site* tenha dificuldades em encontrar as informações que procura.

Ademais, a ausência de padronização dos relatórios que se encontram disponíveis no portal confunde o leitor, já que uma informação pode ser encontrada em um relatório com facilidade, mas não em outro, a exemplo de contratos e licitações que especificam a empresa contratada. Dessa forma, os relatórios perdem em integração informacional, impedindo uma análise mais minuciosa em algumas regiões e possíveis comparações sobre orçamento e afins. Há também a falta de informações e indicadores sobre perspectivas futuras dos serviços realizados pelas subprefeituras.

É salutar frisar que durante a pesquisa sobre o *site* identificaram-se poucos materiais de divulgação com informações do projeto Diálogo Aberto. Isso corrobora a baixa adesão ou conhecimento da população sobre o projeto, como vimos na Figura 1, em que os respondentes mencionaram ter algum conhecimento prévio da iniciativa.

Resumidamente, podemos elencar os fatores institucionais de risco em quatro pontos centrais:

- 1) banco de dados: o *website* não conta com o repositório integral dos relatórios de prestação de contas, muitos dos quais não conseguem ser acessados por meio do portal do Diálogo Aberto;




- 2) coesão: as informações contidas nos relatórios disponíveis no *website* não seguem uma padronização razoável entre si;
- 3) planejamento governamental: os relatórios não trazem informações sobre as perspectivas futuras das políticas desenvolvidas pelas prefeituras regionais;
- 4) divulgação: o *website* não conta com mecanismos informais e autônomos para divulgação e alfabetização em governo aberto, além de não haver materiais educativos e informativos a serem encontrados com facilidade na *internet* sobre o projeto.

## 5. Alternativas para melhorias no projeto Diálogo Aberto

A partir do exposto nas seções anteriores podemos sugerir que as melhorias no projeto Diálogo Aberto devem focar na divulgação do projeto para a população, melhorar o repositório de banco de dados e as informações prestadas em seu *site*.

Observe-se a seguir a opinião dos entrevistados pela CGA em 2021 sobre quais informações deveriam constar dos relatórios e como se deveria torná-los disponíveis.



### 4 Quais outras informações você gostaria que estivessem no Relatório do Diálogo Aberto?

**Os participantes requisitaram:**

- Informações dos relatórios anteriores, ou mecanismos de facilitação ao acesso desses relatórios;
- Seção com propostas, metas e indicadores futuros, permitindo comparação dos resultados
- Maiores informações dos serviços fornecidos pelas Subprefeituras e como utiliza-los;
- Divisão dos projetos por Secretarias fins, para sua melhor compreensão;
- Análises qualitativas das atividades realizadas.



FIGURA 2 – Resultado dos Debates 2021  
FONTE – SÃO PAULO, 2021, p. 8.



## 6 Você tem sugestões para que o Relatório do Diálogo Aberto seja mais acessível (fácil de entender)?



### Os participantes sugeriram:

- Maior inclusão, com versões dos relatórios para pessoas com deficiência;
- Melhores esclarecimentos das atribuições e não atribuições das Subprefeituras;
- Simplificação dos relatórios, com textos menos técnicos e mais acessíveis;
- Melhoria do design e layout dos relatórios, com atenção a diagramação e formatação.

FIGURA 3 – Resultado dos Debates 2021  
FONTE – SÃO PAULO, 2021, p. 10.

De acordo com essas opiniões podemos presumir que as demandas convergem para a necessidade de um caráter interativo das ferramentas de e-transparência do projeto. Um formato acessível e simples das informações permite a sua melhor difusão. A simples disponibilidade de dados dispersos nos relatórios, sem cuidados adicionais que facilitem o entendimento das informações pelo usuário, prejudica o acompanhamento e a fiscalização da população junto das ações da subprefeitura em questão. Por esse motivo, a inclusão de ferramentas *online* que permitam uma interação melhor entre o usuário e o portal eletrônico do projeto pode trazer maior objetividade nas informações constantes dos relatórios.

Cabe aqui como exemplo o *dashboard* desenvolvido pelo Observatório Social do Brasil – São Paulo (2022), que é uma organização social ligada ao tema de transparência legislativa e fiscalização do poder público.



## Projetos Propostos Câmara Municipal de São Paulo 2021

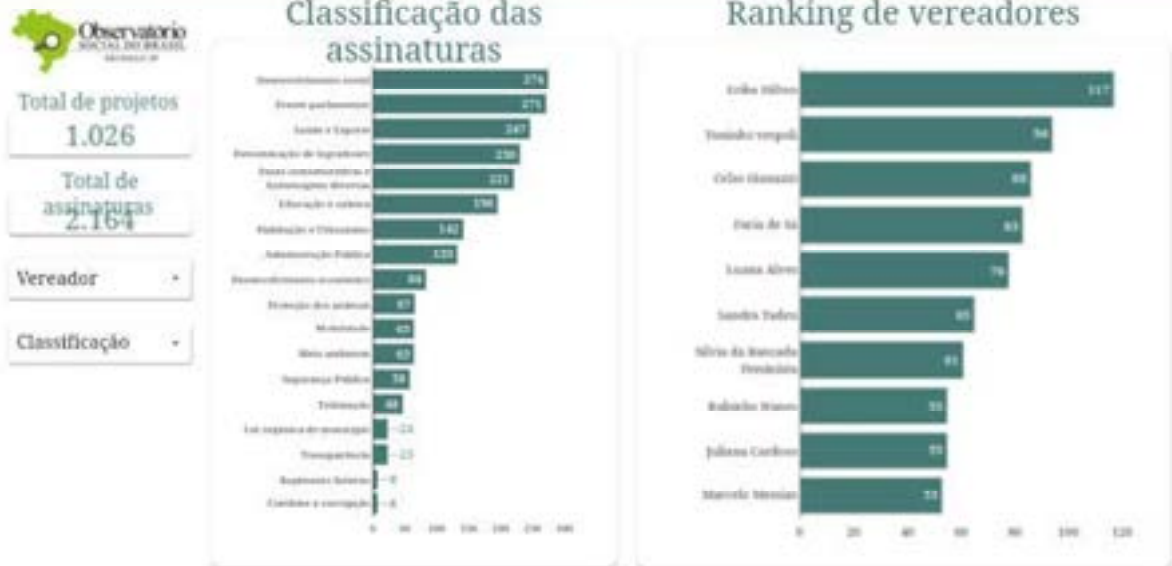
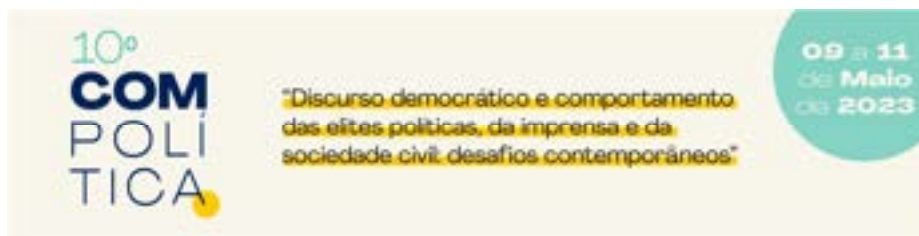


FIGURA 4 – Painel de Monitoramento do Legislativo  
 FONTE – OSB-SÃO PAULO, 2022.

Como podemos observar na Figura 4, o *dashboard* permite ao usuário selecionar filtros e categorias temáticas de modo a pesquisar algum assunto ou identificar o responsável direto sobre o tema pesquisado. O painel abre novas abas com as informações filtradas e o número de assinaturas de um projeto legislativo. Apesar de esse exemplo enquadrar-se em uma iniciativa vinculada à temática de transparência legislativa, é possível presumir que ela pode ser replicada e adequada para o projeto Diálogo Aberto da Prefeitura de São Paulo, podendo constituir-se assim em uma ferramenta de interação da população paulistana com a Prefeitura no âmbito do projeto Diálogo Aberto. O *dashboard* também pode servir como uma ferramenta complementar para o acesso aos relatórios de prestação de contas do município e como repositório de dados com indicadores para acompanhamento da população frente às ações da Prefeitura.

Com relação à coesão dos relatórios, constatou-se no portal durante o monitoramento que há falta de padronização nas informações disponíveis nos relatórios, o que, por exemplo, impede a comparação das informações prestadas no âmbito de uma mesma prefeitura regional. O *site* também não apresenta relatórios



agregados e vários *hiperlinks* encontram-se corrompidos. Nesse sentido, uma reforma no portal que passasse a apresentar os relatórios incluídos nos *sítes* e nos portais das subprefeituras agiria de modo a facilitar o acesso da população às prestações de contas da Prefeitura. Mais do isso, a inclusão de ferramentas para o monitoramento das ações futuras adotadas pelas subprefeituras estabeleceria uma ponte entre a prestação de contas e o planejamento governamental. Com isso, garantir-se-ia a previsibilidade necessária para a fiscalização e o acompanhamento pela sociedade civil das atividades governamentais municipais.

Por fim é necessário um plano estruturado para aproximar a população paulistana do projeto. É isso que mostra o relatório da CGA, conforme a Figura 5, abaixo.

**9 Como você acha que o projeto poderia aproximar a população da Subprefeitura, deixe suas sugestões:**

- Através do uso ativo das redes sociais e de canais de comunicação por parte das Subprefeituras, com divulgação:
  - Semanal de ações e serviços nos territórios;
  - Mensal de números e relatórios;
  - Semestral da prestação de contas
  - Prévia das intervenções.
- Pela realização de ações e projetos que aproximem a população das Subprefeituras e de reuniões que aumentem a participação da população das decisões, com a participação direta do subprefeito.
- Com atitudes que facilitem a compreensão dos munícipes sobre as políticas, como projetos educacionais que ensinem política em escolas e associações.


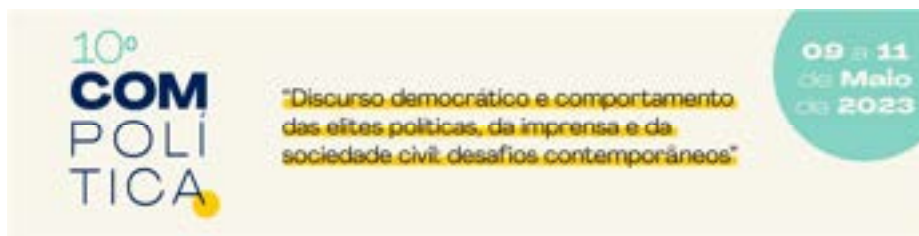
 Governo Aberto na Cidade de São Paulo

FIGURA 5 – Resultados dos Debates 2021  
FONTE – SÃO PAULO, 2021, p. 13.

Os respondentes consideram necessário um plano estruturado para divulgação e esclarecimento sobre as funcionalidades do projeto Diálogo Aberto, de modo a aproximar dele a população. A divulgação poderia partir da integração institucional entre as prefeituras regionais com escolas de governos, secretarias, laboratórios de inovação, instituições de ensino, organizações do terceiro setor. Com isso se



estimulariam novas experiências de interação entre a Prefeitura e a população, fomentando meios de incentivo e de difusão de boas práticas em governo aberto.

## 6. Considerações finais

Esta pesquisa apresentou uma reflexão preliminar sobre o portal eletrônico do projeto Diálogo Aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo. Por meio da proposta metodológica de Paula Amorim e Maria Almada (2016), coletaram-se informações quantitativas e qualitativas sobre a eficácia digital e a transparência digital do *site*. A partir da coleta de dados, detectamos fatores institucionais de risco que comprometem a prestação de contas; em seguida, dividimo-los em quatro pontos centrais: banco de dados; coesão dos relatórios; planejamento governamental e mecanismos de divulgação.

Os problemas identificados não são de fácil resolução e dependem em parte de elementos estruturais que não se encontram sob o controle do projeto, como financiamento, maturação e estabilidade e cultura política, entre tantos outros. Ainda assim, propusemos aqui possíveis alternativas para melhoria no projeto Diálogo Aberto. Por fim, vale destacar que este artigo traz informações iniciais sobre a pesquisa que ainda está em andamento, a qual pode trazer novas informações no seu decorrer, de modo que ainda oferecerá novos resultados analíticos sobre o funcionamento do projeto.

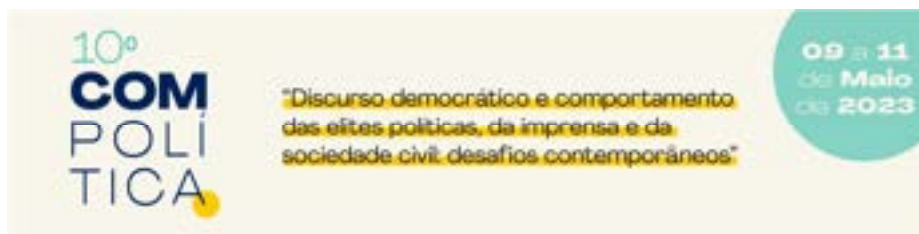
## Referências

AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 45, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança no setor público**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em 18 mar. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

OECD. **Revisão da OCDE para Governo Aberto no Brasil**. Paris: Organization for the Economic Co-operation and Development, 2022. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150\\_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD). Acesso em 18 mar. 2023.



OSB-SÃO PAULO. **Observatório Social do Brasil – São Paulo**. Curitiba: Observatório Social do Brasil, 2022. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/sao-paulo-sao-paulo/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Diálogo Aberto – Resultado dos Debates 2021-2022**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/relacoes\\_institucionais/Di%C3%A1logo%20Aberto/Di%C3%A1logo%20Aberto%20-%20Resultados%20dos%20Debates%202021.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/relacoes_institucionais/Di%C3%A1logo%20Aberto/Di%C3%A1logo%20Aberto%20-%20Resultados%20dos%20Debates%202021.pdf). Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Cidade). Observatório Social do Brasil – São Paulo. **Painel Interativo: Monitoramento do Legislativo**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://www.osb-saopaulo.org.br/boletim/home/painel-interativo-monitoramento-do-legislativo/>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Coordenadoria de Governo Aberto**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023b. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa\\_civil/relacoes\\_institucionais/coordenadoria\\_d\\_e\\_governo\\_aberto/index.php/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/relacoes_institucionais/coordenadoria_d_e_governo_aberto/index.php/). Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Diálogo Aberto**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023c. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa\\_civil/relacoes\\_institucionais/coordenadoria\\_d\\_e\\_governo\\_aberto/index.php/dialogo\\_aberto/index.php?p=333031](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/relacoes_institucionais/coordenadoria_d_e_governo_aberto/index.php/dialogo_aberto/index.php?p=333031). Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Ouvidoria Geral do Município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023d. Disponível em: <https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos#ouvidoria>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. **Portal da Transparência do Município São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023e. Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 18 mar. 2023.