

gastos  
abertos 

primeiro ciclo do  
gastos abertos  
2016-2017



# — SUMÁRIO

Quem somos?	3
Sobre o projeto Gastos Abertos	3
Gastos Abertos e seu impacto	4
Quais tecnologias utilizamos no Gastos Abertos?	5
O Desafio	6
Metodologia Aberta	6
Resultados do primeiro ciclo (Janeiro a Junho de 2017)	8
Aprendizados do primeiro ciclo	10
Conclusão	10



## Quem somos?

A **Open Knowledge Brasil** é um capítulo da **Open Knowledge Internacional** que utiliza e desenvolve ferramentas cívicas, realiza análises de políticas públicas, jornalismo de dados e promove o conhecimento livre nos diversos campos da sociedade.

Na esfera política, busca tornar a relação entre governo e sociedade mais próxima e transparente.

O **AppCívico** é uma iniciativa de tecnologia que atua com organizações da sociedade civil, empresas, políticos e governos buscando um impacto positivo em diversas causas sociais. Com uma equipe comprometida, atuamos nas diversas etapas da construção da iniciativa, desde o apoio para o desenvolvimento de planos de viabilidade econômica, planejamento, busca de parceiros estratégicos, até o desenvolvimento, implementação e a gestão dos projetos.

## Gastos Abertos

O Gastos Abertos tem o objetivo de conectar cidadãos com o orçamento público. Promovemos a educação cívica sobre transparência e o orçamento público nos municípios brasileiros.

Grande parte dos gestores públicos propõe a transparência da gestão em programas de governo, mas ainda encontramos obstáculos na aplicação da lei, como mostra levantamento publicado pela agência [Aos Fatos](#), em parceria com a Open Knowledge Brasil.

O conceito de transparência para gestão pública se divide em duas vertentes: a transparência ativa e a transparência passiva.

A transparência ativa é a atuação do poder público ao liberar o maior número de informações e dados possíveis em seu portal de transparência.

Na transparência passiva, o poder público passa a fornecer informações, mediante solicitações e pedidos.



O projeto busca ampliar o uso dos dispositivos legais, já existentes, por cidadãos, para tornar a transparência ativa uma realidade nos municípios brasileiros e criar a cultura para o exercício da transparência passiva.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada em 2011, que se tornou referência em lei de transparência no mundo, poderia ser uma ferramenta importante para auxiliar o melhor gasto do dinheiro público. Apesar disso, o abismo existente entre a geração desses dados públicos - sua análise e visualização - a falta de apropriação da sociedade para utilizá-los de forma útil - como fomento à transparência e a prestação de contas - dificultam a execução plena da legislação.

Existe também a Lei de Transparência (LC 131), aprovada em 2009, que alterou o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal. A alteração determinou a disponibilidade, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A solução para esse impasse está no desenvolvimento de plataformas que permitam ao cidadão visualizar - de forma fácil, detalhada e amigável - um grande volume de dados ligados aos gastos públicos e possa, de forma simples, compará-los e analisá-los, transformando dados em informação.

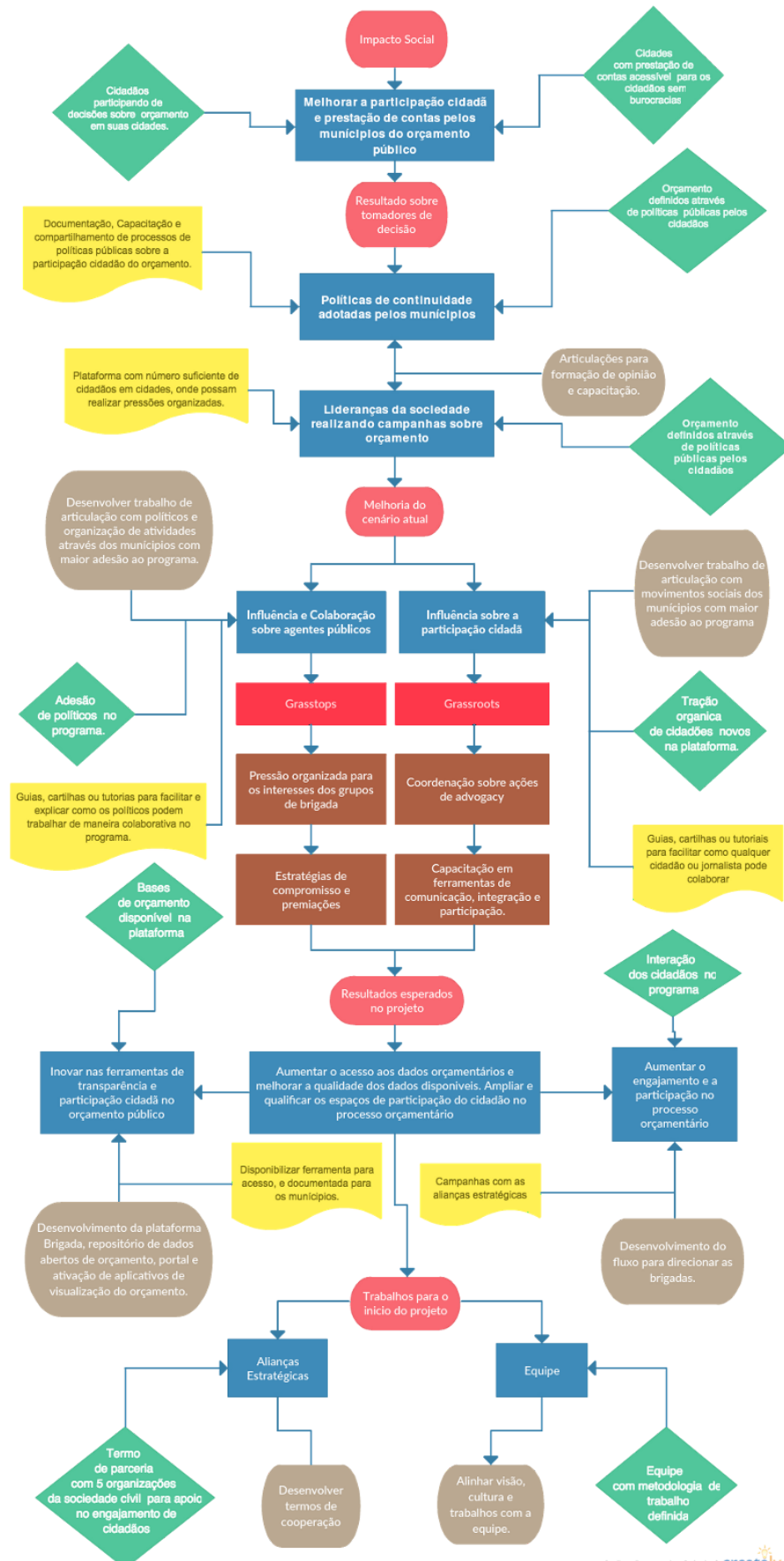
## **Gastos Abertos e seu impacto**

O **Gastos Abertos** foi, inicialmente, uma proposta finalista da Open Knowledge Brasil no Google Brasil Impact Challenge.

O projeto propõe dinâmicas que facilitem a utilização de aparatos legais e tecnológicos disponíveis, que validem a construção e a estruturação dos portais de transparência municipais e incentivem a consulta de dados públicos por cidadãos.

Para desenvolver um planejamento e buscar esse impacto, foi desenvolvida uma "teoria de mudança". Trata-se de uma descrição de "como" e "porque" se espera determinada transformação em um contexto específico. Uma forma estruturada, com métricas e processos, para influenciar os *tomadores de decisão* locais.

Saiba mais sobre a "teoria da mudança"



[online diagramming & design] [creately.com](https://creately.com)





## Quais são as tecnologias que utilizamos no Gastos Abertos?

A **Open Knowledge** é uma organização mundial que já desenvolveu diversas ferramentas que ajudam no entendimento e facilitam o manuseio de dados de orçamentos públicos. Uma delas é o CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network), uma aplicação web utilizada por **146** portais de dados abertos espalhados por todos os continentes. Essa plataforma de código aberto permite a manutenção, administração, divulgação de dados e conta com uma comunidade de colaboradores.

No Brasil, tivemos uma iniciativa desenvolvida para explorar dados orçamentários, chamada de "**Para onde foi o meu dinheiro**" (POFOMD), posteriormente mantida pela Rede Nossa São Paulo e, neste momento, pelo projeto **Gastos Abertos**.

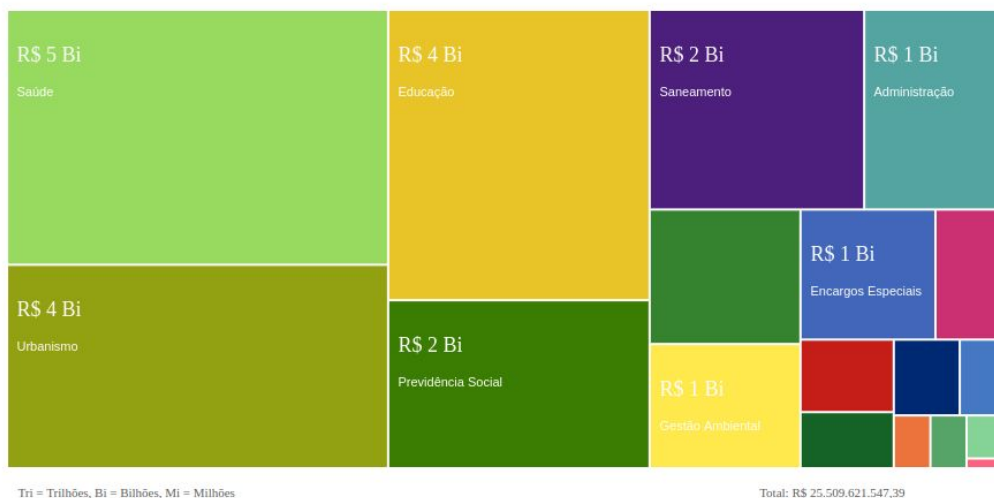
Essa plataforma tem como principal objetivo a organização de dados referentes à execução orçamentária, com base nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O propósito do uso da plataforma CKAN é oferecer um catálogo com todos os dados disponibilizados no contexto do projeto e tornar simples a comparação dessas informações entre as cidades. O POFOMD é utilizado para facilitar a visualização e o entendimento por todos esses dados por diversos perfis de usuários.



Para onde foi  
o meu dinheiro?

MUNICÍPIO DE CURITIBA, 2015



Porém, está claro que os desafios não eram apenas de tecnologia, mas principalmente de tecnologias "sociais" para que pudessem impactar as realidades dos municípios brasileiros com ferramentas já existentes, assim como eram também de dispositivos legais já existentes. Por isso, o objetivo principal do projeto, para buscar o impacto, é um trabalho de "Community Builder" e capacitação.

## O Desafio

O Brasil tem 5.570 municípios de tamanhos, estruturas, culturas e economias diversas. Para ter impacto nesse universo, é necessário o desenvolvimento de uma metodologia que pudesse funcionar, de maneira prática, em todos eles, seguindo as nossas leis e respeitando as particularidades locais.

Para tal propósito, nosso primeiro passo para o desenvolvimento da metodologia foi realizar uma sistematização que seria testada em um município.

Realizamos um piloto, de maneira isolada, no município de Curitiba (PR). Nele, protocolamos um pedido de acesso à informação, requisitando os dados de execução orçamentária referente ao ano de 2015 para a administração municipal. Com este pedido de acesso à informação, iniciamos um intercâmbio de e-mails com a Prefeitura Municipal de Curitiba, que resultou na abertura dos dados solicitados.





“Esse foi um primeiro e importante passo para a metodologia do **Gastos Abertos**. A partir dele, conseguimos sistematizar passos básicos para utilizar a Lei de Acesso à Informação, como: avaliação do estado atual de transparência, protocolar um pedido de acesso à informação e utilizar as premissas da lei para abrir o orçamento público. O intercâmbio de e-mails evidencia que muitas das premissas básicas da LAI não são seguidas numa primeira instância, sendo necessária a atuação cidadã para que as mesmas se façam valer. O Gastos Abertos busca, então, capacitar tanto o cidadão quanto o poder público para entender, atender e utilizar a Lei de Acesso à Informação N.12.527, uma das melhores no mundo”, relata Lucas Ansei, um dos responsáveis pelo projeto.

Um dos resultados desse processo de capacitação foi a consolidação de dois guias (para desenvolvedores e administradores) que abordam a configuração de uma instância, utilização e administração do CKAN.







## Metodologia aberta

Com base em diversas discussões e na nossa experiência de campo em Curitiba, começamos a desenvolver uma metodologia que oferecesse ferramentas concretas aos cidadãos para a utilização dos dispositivos legais existentes.

Os principais desafios encontrados foram:

- **Diagnóstico** - Conhecimento sobre o que já existe, assim como formato de dados e qualidade dos mesmos;
- **LAI** - O uso da LAI de maneira precisa e eficiente. Escrever uma boa solicitação de acesso à informação não é trivial. Exige conhecimento técnico dos dados e da lei;
- **Agentes públicos** - Por meio de quais canais os agentes públicos recebem essas solicitações e até que ponto eles estão capacitados para lidar com essas informações.

Para permitir a participação de líderes do maior número de cidades possível, desenvolvemos uma metodologia, em formato de jogo, dividida em etapas.

As quatro etapas da metodologia são:

- **Missão 1**

Na primeira missão, os líderes realizam um mapeamento da existência e qualidade dos portais de transparência do seus municípios. Para avaliar o portal de transparência do seu município, é necessário conhecer: formatos abertos e formatos fechados, granularidade de dados, Lei de Acesso à Informação referente à abertura de dados orçamentários, de gestão contratual e de processo licitatório.

- **Missão 2**

Na segunda missão, os líderes verificam a existência de algum canal para a realização de pedidos de informação pública e testam o tempo e a qualidade da resposta dada pela prefeitura para cada pedido. No entanto, uma das maiores contribuições promovidas pelo **Gastos Abertos** é na orientação dos líderes em como redigir um bom pedido de acesso à informação. Muitas vezes, os pedidos são recusados com a justificativa de ser um pedido genérico, ou seja, um pedido que demandaria muitos recursos e não possui nenhuma demanda pontual. Portanto, para promover essa capacitação, unimos forças com o nosso mentor na área



jurídica, Flávio Marques Prol, e consolidamos um guia de como consolidar um bom pedido de acesso à informação.

- **Missão 3**

Na terceira missão, os líderes solicitaram assinatura da Carta Compromisso do Gastos Abertos ao prefeito de seu município. .

Essa é uma maneira de (reforçar o compromisso do poder executivo principalmente com a transparência e a prestação de contas. Outro objetivo dessa ação é divulgar o projeto **Gastos Abertos** nas cidades e estimular uma maior participação cidadã, inclusive com o envolvimento dos meios de comunicação locais.

Essa fase foi idealizada para gerar uma interação entre o **Gastos Abertos** - por meio de seu líder e representante local - com a Prefeitura Municipal.

- **Missão 4**

A quarta e última missão consiste em avaliar os resultados alcançados tanto no avanço da transparência municipal quanto na capacitação dos representantes locais. Além disso, nesta missão, avaliamos a eficiência da prefeitura frente à transparência ativa.

## —— Resultados do primeiro ciclo (Janeiro a Junho de 2017)

No primeiro ciclo, o Gastos Abertos teve um total de 181 inscritos para lideranças locais. Um número muito acima da expectativa original.

Na primeira missão, os líderes tiveram que realizar um levantamento sobre a qualidade geral do portal de transparência de seus respectivos municípios. No total, **78** líderes completaram a primeira missão. Verificamos que, em todos os municípios avaliados, existe um portal de transparência. No entanto, muitas vezes esses portais não são completos, como por exemplo:

- **32%** dos portais não disponibilizam os contratos assinados pela prefeitura;
- **19%** dos portais não possuem divulgação de licitações e
- **38%** não permitem o acompanhamento do processo licitatório;
- **150** municípios atendidos;
- **78** líderes completaram a primeira missão.
- **75** portais de transparência avaliados
- **10** municípios finalizaram o primeiro ciclo
- **25** líderes concluíram a segunda missão.



Essa missão teve uma abordagem bem simples para diagnosticar a qualidade de transparência em seu município. Nesta fase, concluímos que a pergunta precisava ser mais objetiva - do jeito que ela foi feita, abrimos bastante espaço para interpretações diferentes : "Há dados sobre a execução orçamentária disponível no portal de transparência?".

Não basta disponibilizar os dados de execução orçamentária. Eles devem ser acessíveis ao cidadão em formato aberto e consumíveis por máquinas.

Na segunda missão, os líderes receberam a tarefa de protocolar um pedido de acesso à informação, requisitando os dados ausentes no portal de transparência. Nessa fase, realizamos um webinar com o nosso mentor Drº Flávio Marques Prol. E para facilitar o processo, construímos um sistema de geração automático de pedidos de acesso à informação, em parceria com o Dr. Prol.

Com ele, foi possível responder perguntas mais detalhadas quanto aos dados disponibilizados no portal de transparência e compartilhar um gabarito para o pedido de acesso à informação, pronto para ser protocolado com o requerimento de dados ausentes.

Ao todo, **25** líderes concluíram a segunda missão.

Na terceira missão, os líderes tiveram de passar pelo processo mais desafiador da dinâmica do **Gastos Abertos**: buscar a assinatura do prefeito ou de um membro do secretariado de sua respectiva cidade, da Carta Compromisso do Gastos Abertos. Para dar suporte aos líderes nessa missão, foram realizados dois webinários. Um deles abordou os aspectos gerais da missão 3 e outro explicou as premissas da Carta Compromisso do Gastos Abertos.

Como resultados da missão, Balneário Camboriú (SC) foi a primeira - e única até momento - cidade no Brasil a assinar a Carta Compromisso do Gastos Abertos e comprometer-se com a transparência do orçamento público.

Na quarta e última missão, foi o momento de verificar, avaliar e validar os resultados obtidos em todo o processo.

Nesse estágio, verificamos três pontos principais desta jornada:

- se houve uma resposta para o pedido de acesso à informação protocolado na missão 2;
- o tempo de resposta das prefeituras ao pedido;
- a qualidade da resposta e a consistência dos dados abertos pelas prefeituras municipais.



## — Aprendizados

Podemos afirmar que o primeiro ciclo do Gastos Abertos impactou a transparência em diversos municípios brasileiros. Exemplo disso foi a experiência que tivemos em: Balneário Camboriú, Três Corações, Sorocaba e São Paulo. Acreditamos que esse impacto possa ser ainda melhor. Pois mesmo com a atuação dos líderes do Gastos Abertos através da transparência passiva constatamos casos onde o poder público não atendeu de maneira satisfatória pedidos de acesso à informação, como em: São José, Natal e Gravataí. Em outros casos constatamos até mesmo a ausência de resposta por parte do poder público, como em: Palmas, Contagem, Maracanaú e São Leopoldo.

Devemos aprimorar alguns aspectos para os próximos ciclos:

- Comunicar os resultados de cada missão por meio do site do Gastos Abertos e da Open Knowledge Brasil;
- Apresentar o passo a passo de cada processo - à imprensa e aos meios de comunicação locais - com feedbacks constantes e um retrato fiel das dificuldades encontradas por nossos representantes municipais;
- Ampliar o número de municípios atendidos.

Alguns pontos positivos do primeiro ciclo foram:

- Conseguimos alcançar um bom nível de capacitação do grupo de líderes;
- Abrimos uma ponte direta com a Prefeitura de Balneário Camboriú que será a primeira prefeitura a passar pelo programa de capacitação para prefeituras do Gastos Abertos;
- Produzimos uma grande quantidade de conteúdos abertos, em formato de webinários, cartilhas e publicações, geradores de pedidos de acesso à informação e guias referentes à LAI;
- Constatamos o interesse e o compromisso de muitos cidadãos em mudar a realidade de suas cidades com o uso de dados e que a tecnologia precisa estar acessível a eles.

## — Conclusão

Foi possível validar a metodologia desenvolvida com resultados animadores quanto ao envolvimento dos participantes.



Os materiais de apoio, desenvolvidos para as dinâmicas, criaram parâmetros concretos de avaliação dos portais de transparência, facilitaram o entendimento sobre leis e simplificaram a formulação de solicitações de informação, alinhadas com as premissas legais.

Diferentes perfis de municípios foram atendidos com as mesmas práticas, assegurando a possibilidade de reprodução da metodologia em variadas realidades.

Outro ponto que merece atenção é o esclarecimento para servidores e gestores públicos em relação à finalidade e à importância da aplicação das leis de transparência no âmbito municipal. A partir desta jornada, estimulamos a sociedade civil e governos, em cooperação, a criar condições para que o cidadão seja apresentado aos conhecimentos necessários a sua participação efetiva na sociedade.