

Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública



Clayton Ferreira da Silva

é servidor do Tribunal de Contas da União.



Wesley Vaz

é servidor do Tribunal de Contas da União.



**Erick Muzart
Fonseca dos Santos**

é servidor do Tribunal de Contas da União.



Remis Balaniuk

é servidor do Tribunal de Contas da União,



Mônica Cotrim Chaves

é servidora do Tribunal de Contas da União.



RESUMO

No tempo em que a melhoria da gestão pública, a participação social e a necessidade por melhores serviços públicos são temas de ordem, a política de abertura de dados governamentais é insumo fundamental para a construção e a consolidação do governo aberto. Esse novo paradigma permite ao cidadão obter informações sobre as ações de governo, tornando possível sua contribuição ativa no processo de decisão e melhoria do funcionamento do Estado. A contemporaneidade do tema, bem como a evolução das práticas em nível internacional, motivou este artigo, que apresenta a visão geral dos conceitos, características e riscos associados a dados abertos. Além de descrever o panorama internacional quanto à abertura de dados governamentais, discriminar algumas iniciativas locais, e apresentar a base normativa brasileira que rege a matéria.

1. INTRODUÇÃO

A transparência governamental é um dos pilares da democracia e ela se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental. Desse casamento entre transparência e informação surgiram os conceitos de Governo Aberto e Dados Abertos. O primeiro evidencia a ampla intenção de um governo em ser transparente e o segundo indica o caminho para que essa transparência se torne realidade.

Há anos organizações de vários países se empenham para compartilhar princípios e práticas de governo aberto e disseminá-los entre os governos. Apesar disso, o assunto dados abertos ainda constitui um domínio em evolução, pouco explorado, com grande espaço para progresso em termos da consolidação da cultura de governo aberto.

Além do provimento da transparência a política de abertura de dados governamentais possui diversos outros potenciais, como a melhoria da gestão pública, o fomento ao controle social, a promoção da participação social e o estímulo à inovação.

A implementação dessa política leva organizações, cidadãos, acadêmicos, empresas e instituições públicas de diversos países a construir soluções para o compartilhamento da informação produzida ou custodiada por instituições públicas, traz conhecimento ao cidadão e estabelece canais de comunicação entre a sociedade e o governo.

O Governo Brasileiro assumiu compromisso formal com o tema ao integrar a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) em 2011. Desde então, realiza ações referentes ao tema na Administração Pública Federal, tendo sancionado a Lei de Acesso à Informação e publicado a Política de Dados Abertos em 2012, além de ter fomentado a implementação de sítios para a disponibilização centralizada dos dados abertos do governo federal.

Dada a relevância e atualidade do tema, o objetivo deste trabalho é apresentar os conceitos associados,

o panorama internacional e as iniciativas de publicação de dados abertos no Brasil, como instrumento fundamental da estratégia de transparência e modernização da gestão pública.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: a seção 2 aborda conceitos e características a partir de publicações e estudos acadêmicos sobre dados abertos e governo aberto, os benefícios e os riscos inerentes. A seção 3 descreve pesquisas em nível global sobre abertura de dados e discute o cenário internacional de abertura de dados. A seção 4 apresenta a situação nacional, descrevendo a base normativa que rege o tema no Brasil e as iniciativas já existentes. Na seção 5, são apresentadas as conclusões.

2. CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Nessa seção serão abordados os principais conceitos referentes a dados abertos, a enumeração dos benefícios e de alguns riscos inerentes à iniciativa.

2.1 GOVERNO ABERTO

Consoante à OGP a expressão governo aberto refere-se a projetos e ações que visam à promoção da transparência, à luta contra a corrupção, ao incremento da participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais abertos, responsáveis por suas ações e aptos a atender às necessidades dos cidadãos (OGP, 2011a). Ela é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

O Brasil é reconhecido como um protagonista no cenário internacional no que diz respeito a governo aberto, tendo sido convidado a compor, com outros países, a OGP, a qual foi o primeiro a presidir, junto aos Estados Unidos. Atualmente, o Brasil compõe o comitê diretor da OGP, que já conta com 65 países signatários.

No lançamento da Parceria, os oito países fundadores (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto (OGP BRASIL, 2011), em que reconheceram a reivindicação da sociedade por mais abertura nos governos e se comprometeram com os princípios e com os objetivos de um governo aberto.

Segundo a Declaração de Governo Aberto (OGP BRASIL, 2011), para um governo ser considerado aberto, ele deve se comprometer a: 1) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; 2) apoiar a participação social; 3) implementar os mais altos

padrões de integridade profissional na Administração; e 4) aumentar o acesso às novas tecnologias que promovam a transparência e a prestação de contas.

Além disso, os compromissos da OGP devem ser estruturados em torno de um conjunto de cinco áreas de atuação denominadas Grandes Desafios pela Parceria: 1) melhoria dos serviços públicos; 2) aumento da integridade pública; 3) gestão mais efetiva dos recursos públicos; 4) criação de comunidades mais seguras; e 5) aumento da responsabilidade corporativa.

Para a OGP (OGP 2011b), a melhoria da qualidade da governança do país, bem como dos serviços públicos prestados aos cidadãos, são a base para a sustentabilidade de um governo mais transparente, mais receptivo à participação popular e mais disposto à prestação de contas e à responsabilização. Como apresentado, os conceitos de governo aberto e transparência estão fortemente correlacionados. Governo aberto e, conseqüentemente, transparência, são frequentemente considerados indutores da responsabilização e da prestação de contas (*accountability*) e do combate à corrupção, à ineficiência e ao desperdício.

2.2 DADOS ABERTOS

Com o avanço das tecnologias digitais, a prática de governo aberto no que diz respeito à informação e à transparência governamental passou gradativamente a se apropriar dos recursos de processamento e disseminação de dados eletrônicos em grande volume e alta velocidade. Atualmente, a transparência está fortemente associada à disponibilização dos chamados dados abertos, por meio dos quais é possível, a princípio, escrutinar o universo de ações governamentais de forma mais detalhada.

Segundo a definição da *Open Knowledge Foundation* – OKF, os “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença” (Tradução Livre) (OKF; BRASIL).

Três leis foram propostas pelo especialista em políticas públicas David Eaves e, embora tenham sido apresentadas para dados abertos governamentais, pode-se dizer que elas se aplicam aos dados abertos de forma geral (EAVES, 2009): se o dado não pode ser encontrado e indexado na *Web*, ele não existe; se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Em 2007, um grupo de trabalho da OKF definiu ainda os oito princípios dos dados abertos governamentais

(Tabela 1). Na gênese dessas leis (regras) e princípios, existem razões e justificativas fortemente ligadas à realidade do mundo digital e aos princípios da transparência pública.

2.3 BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA ABERTURA DOS DADOS

Em artigo intitulado *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*, publicado em 2005, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já registrava que a transparência e a abertura de dados figuram como aspectos essenciais de um governo moderno (OCDE, 2005), destacando como benefícios a participação democrática e compreensão do cidadão, a melhoria do processo de tomada de decisão, do gerenciamento dos dados governamentais, da eficiência da gestão, dos serviços oferecidos aos cidadãos, além da redução da corrupção.

A literatura lista outros potenciais ganhos decorrentes da abertura das informações públicas. A OKF ressalta a participação do cidadão na gestão do governo, uma vez que a disponibilização dos dados governamentais não somente leva informação aos cidadãos, mas também cria a possibilidade de que eles se envolvam no processo de decisão e contribuam com as ações públicas. É o empoderamento do cidadão que passa ao papel de agente da transformação social por meio do acompanhamento e da fiscalização das ações governamentais e das políticas públicas.

Ao disponibilizar seus dados, o governo também favorece a criação de negócios e serviços inovadores com valor tanto comercial como social. Organizações, cidadãos, acadêmicos, empresas e até mesmo as instituições públicas têm a possibilidade de utilizar dados públicos para a produção e o compartilhamento de novos conhecimentos e de novos serviços, numa concepção de coparticipação entre ente privado e governo na oferta de serviços públicos. Uma vez que o Estado tem capacidade limitada de prover a quantidade e a diversidade de serviços que a sociedade pode e quer consumir, a conjunção de esforços se mostra oportuna.

Um exemplo de aplicação cívica internacional construída nesses moldes é o *England's best places to live* (ILLUSTRETS, 2013). Desenvolvido na Inglaterra, o serviço proposto por esse sítio auxilia o cidadão na escolha da sua moradia no país, apresentando indicadores da região selecionada. Por meio de um mapa interativo, colorido de acordo com o padrão de vida, o qual o cidadão seleciona um ponto (região) para a pesquisa e, então, são apresentados indicadores da região selecionada, tais como: padrão de vida, índice de criminalidade, preços médios de aluguéis, características da população da região, taxa de desemprego, distribuição da utilização (parques, prédios, residências, estradas etc.), escolas da região e da redondeza, e transporte público. A Solução oferece, ainda, o detalhamento dessas informações. Os dados abertos utilizados pela Solução são oriundos de várias fontes governamentais, incluindo os departamentos de transporte, polícia, educação e saúde. Outras soluções cívicas podem ser obtidas no relatório que fundamentou o Acórdão 2.569/2014-TCU-Plenário.

No Canadá, os dados abertos ainda expuseram um esquema de fraudes relacionadas a isenção de impostos sobre doações a instituições de caridade, que permitiu a contestação de US\$ 32 bilhões em impostos devidos (EAVES, 2010). Na Espanha, um estudo realizado aponta que cerca de cinco mil empregos estão relacionados a empresas que criam aplicativos, produtos e serviços, utilizando informações do setor público (ZIJLSTRA, 2012). Em Uganda a política de acesso à informação e a decorrente divulgação dos recursos públicos recebidos por cada escola contribuiu para a redução da corrupção que se apoderava desses valores, e as escolas, que antes se apropriavam de apenas 20% do valor a elas destinado, passaram a dispor de 90% desse valor (HUBBARD, 2007).

2.4 OPORTUNIDADES DE UTILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é um dos pilares de governo aberto, estimulando o cidadão a conhecer, verificar, fisca-

Tabela 1:
princípios dos dados abertos governamentais

1. Completos	Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
2. Primários	Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
3. Atuais	Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
4. Acessíveis	Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
5. Processáveis por máquina	Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
6. Acesso não discriminatório	Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessário identificação ou registro.
7. Formatos não proprietários	Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente detenha controle exclusivo.
8. Livres de licenças	Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

lizar e acompanhar as ações públicas de seu interesse. Por outro lado, com as vias de comunicação estabelecidas, o cidadão pode, também, fornecer informações ao Estado, contribuindo para a avaliação e ajustes das políticas públicas e para a melhoria dos dados públicos, entre outros benefícios.

Essa relação entre Estado e sociedade já se faz presente em soluções desenvolvidas com base em dados abertos. A OKF (2013) relaciona alguns exemplos em que a participação social propiciou, por exemplo, a melhoria da qualidade dos dados governamentais (GRAY, 2013). Como ilustração, o Reino Unido, ao disponibilizar os dados referentes às trezentas mil paradas de ônibus no *Open Street Map* (OPENSTREETMAP), tornou possível a contribuição da comunidade que atuou na correção das informações de dezoito mil paradas de ônibus, colaborando assim para a melhoria das informações do transporte público daquele país (BOLYCHEVSKY, 2013).

No entanto, para que a sociedade realmente participe, a simples publicação dos dados governamentais não é suficiente. É necessário que a disponibilidade das informações públicas, com fácil acesso aos cidadãos, seja divulgada e tenha despertado o interesse para o seu uso, tanto para a criação de novos produtos e serviços, como para a construção de novas e diferentes visões das informações.

Além do mais, a disponibilização dos dados abertos por parte dos governos não deve ser considerada um fim em si mesma. Diversos profissionais e pesquisadores vêm alertando para uma certa “ilusão” de transparência que os dados abertos podem criar, além de jogar luz à uma série de questões adjacentes, ao tema, que não estão sendo discutidas na profundidade requerida, tais como a dificuldade em interpretar os dados governamentais e deles tirar informações úteis à realidade do cidadão e os riscos de invasão da privacidade ou divulgação de dados sigilosos ou incorretos.

O conjunto de riscos inerentes à adoção dos dados abertos estão divididos em três grandes grupos: 1) custos da disponibilização continuada dos dados; 2) qualidade, utilidade, e usabilidade dos dados; e 3) privacidade e proteção dos dados pessoais.

3. PANORAMA INTERNACIONAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

OGP, *Open Data Institute* (ODI), W3C, W3C Brasil, OKF, OKF Brasil, *Open Institute*, Fundar, *Sunlight Foundation* e *Global Open Data Initiative* são algumas das organizações hoje atuantes no tema dados abertos.

O governo britânico foi o pioneiro na publicação de dados abertos, com o objetivo inicial de disponibilizar a maior quantidade de dados públicos possível, criar uma pequena infraestrutura e fazer experimentos (W3C BRASIL, 2013). Desde então, se mantém na liderança em relação a práticas de governo aberto. Apesar de ser referência, acredita que ainda há muito a evoluir e, por isso, os esforços para a consolidação da cultura de dados abertos permanecem em sua agenda de governo.

Estudos internacionais apontam que, em geral, os países ainda não se desenvolveram convenientemente quanto à disponibilização de dados governamentais brutos. Consequentemente, cresce na comunidade internacional a preocupação em se mensurar o nível de abertura de dados das nações e em se avaliar o seu valor agregado, isto é, o impacto social e econômico das iniciativas. Com o intuito de estimular a inovação e ampliar a transparência e a responsabilização pelos gastos públicos, nações e organizações ao redor do mundo estão buscando conhecer de que maneira os dados abertos agregam valor.

Um dos indicadores utilizados nessa medição é o número de conjuntos de dados (*datasets*) disponibilizados pelo país. Entretanto, a comparação simples desse número pode induzir a conclusões equivocadas, pois o essencial é a informação que está sendo disponibilizada (seu conteúdo) e seu potencial impacto. O número total de *datasets* pode ser considerado na avaliação do grau de abertura de um país ou estado, desde que conjuntamente com outros indicadores.

O *Open Data Barometer* (NETWORK, 2013), projeto do *Open Data Institute* e da *World Wide Web Foundation*, busca desenvolver métodos de avaliação para dados abertos. Seu objetivo é desvendar o impacto das iniciativas de dados abertos, lançando um olhar para a disseminação da política governamental de dados abertos e sua prática em todo o mundo. O projeto realiza a análise das tendências globais e classifica os países por meio de uma metodologia que pondera a prontidão para garantir os benefícios de dados abertos, os níveis reais de implementação e o impacto das iniciativas de dados abertos.

Em 2013 realizou-se um estudo abrangendo 77 países e publicado no Relatório *Open Data Barometer Global Report* (DAVIES, 2013). Esse trabalho apontou o Reino Unido como o país mais avançado em termos de dados abertos governamentais, seguido dos Estados Unidos, Suécia, Nova Zelândia, Dinamarca e Noruega. O Brasil figura na 28ª posição, de onde se destaca o fato da análise ter apresentado como nulo o impacto econômico oriundo das iniciativas de dados governamentais abertos no nosso país (W3C BRASIL, 2013; BAROMETER, 2013; ODI, 2013).

O relatório sustenta que o sucesso das iniciativas requer mais do que apenas a disponibilização de conjunto de dados. É necessária a ação de agentes, chamados de intermediários, capazes de transformar os dados governamentais em plataformas e produtos com valor social e econômico, equipados para trabalhar com os dados de diferentes maneiras. Nesse sentido, o *Open Data Barometer* (DAVIES, 2013) reconhece que, para se alcançar os benefícios dos dados abertos e assegurar sua sustentabilidade, é necessário cuidar de um número diverso de variáveis, visando construir e manter um ecossistema em torno da infraestrutura dos dados centrais de um programa de dados abertos governamentais.

A OKF criou o *Open Data Census* (OKF CENSUS), do qual participam, voluntariamente, setenta países, com informações sobre suas bases de dados disponibilizadas. Com essas informações publicou-se o *Open Data Index* (OKF INDEX), que mede a disponibilização de dados abertos. No ranking obtido por meio desse índice, o Brasil aparece em 24º lugar, com 480 pontos de um total de mil pontos. No topo desse ranking, está o Reino Unido com 940 pontos.

A *World Wide Web Foundation* criou o *Web Index* (WEBINDEX, 2013) para avaliar a contribuição da internet para o desenvolvimento e o fortalecimento dos direitos do cidadão em 81 países, com indicadores que abrangem quatro dimensões: Acesso Universal, Liberdade e Nível de Abertura, Conteúdo Relevante e Empoderamento. O *Web Index* de 2013 traz, nas cinco primeiras posições, a Suécia, a Noruega, o Reino Unido, os Estados Unidos e a Nova Zelândia, com o Brasil na 33ª posição.

Na tentativa de padronizar uma classificação dos dados abertos, Tim Bernes-Lee, sugeriu um modelo progressivo para a publicação de dados abertos, atribuindo o nome de *Five Stars of Linked Data* (BERNES-LEE). O modelo busca induzir os governos a darem o primeiro passo para a abertura das informações, quando seus dados online, no formato em que se encontrarem, e, progressivamente, irem aperfeiçoando o nível de abertura.

O Sistema de Saúde da Inglaterra, *National Health Service* (NHS), publicou recente artigo, elaborado pelo *GovLab*, com a proposta de uma estrutura conceitual destinada a auxiliar na mensuração dos impactos de abertura de dados na área de saúde e na avaliação de circunstâncias específicas que os potencialize (VERHUST *et al.*, 2014). A intenção dos autores é que esse modelo possa ser usado por pesquisadores e gestores de programas no momento da definição de iniciativas de dados abertos na área de saúde, estabelecendo prioridades e forma de mensuração de seu impacto, não somente ao término do processo de

implementação das iniciativas, mas também ao longo dele. A relevância do estudo, que, com as adaptações necessárias, pode ser estendido a todas as demais áreas da administração pública, encontra-se no estabelecimento da mensuração dos resultados em um momento inicial, no qual se define a iniciativa de abertura de dados.

Cabe ainda mencionar o primeiro relatório de tendências de dados abertos realizado pelo Tribunal de Contas da Holanda, finalizado em março de 2014. O relatório, à semelhança do presente artigo e do relatório que subsidiou o Acórdão 2569/2014-TCU-Plenário, abordou conceitos de dados abertos, políticas e legislação correlata, além do cenário nacional local (REKENKAMER, 2014), além de ter evidenciado a preocupação em relação à avaliação dos controles relacionados ao tema.

4. PANORAMA NACIONAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Nesta seção, serão apresentados os principais aspectos da legislação brasileira associada a dados abertos, bem como alguns exemplos de iniciativas de abertura de dados já existentes em nível federal, estadual e municipal.

4.1 ASPECTOS GERAIS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Federal, no inciso II do § 3º de seu art. 37 c/c com o art. 5º inciso XXXIII, ao abordar a necessidade de disciplinamento das formas de participação popular na administração pública, enfatizou o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo.

Quanto ao direito de acesso à informação, a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), foi publicada com o intuito de garantir o cumprimento dos incisos citados da Constituição Federal, devendo os procedimentos ali dispostos serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, a LAI dispõe, a uma, sobre a obrigação do Estado de prover transparência passiva, ou seja, a obrigação de responder às demandas por informação da sociedade, e, a duas, prevê novas obrigações de transparência ativa para os órgãos e entidades públicas, tais como as relativas aos chamados dados governamentais abertos.

Em relação aos dados abertos, o art. 8º da Lei 12.527/2011 e seus § 2º e 3º estabelecem o dever dos órgãos em promover, independente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas em local de fácil acesso,

além de apresentar os requisitos da divulgação em sítios oficiais da internet.

Como normativo infralegal mais detalhado e específico em relação a dados abertos, destaca-se a Instrução Normativa SLTI/MP 4, de 18 de abril de 2012, que instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda). Consoante, o art. 1º da IN – SLTI/MP 4/2012, a Inda é “uma política para garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, em especial, pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal”. A IN – SLTI/MP 4/2012 estabelece como membros da Inda, obrigatoriamente, todos os órgãos do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) e facultativamente, mediante a assinatura do termo de adesão, os demais órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Segundo o disposto no art. 1º da IN – SLTI/MP 4/2012, os objetivos da Inda são: definir, estruturar e ordenar a política de dados abertos; definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade; buscar a melhoria contínua da publicação de dados abertos, baseando-se nas melhores práticas concebidas nos cenários nacional e internacional; e promover a participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados públicos, entre outros.

Já em relação à legislação relativa ao governo aberto, o Decreto s/n de 15 de setembro de 2011 instituiu o plano de ação nacional sobre governo aberto, que se destina a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública.

Também, por meio do Decreto s/n de 15 de setembro de 2011, em seu art. 3º, o Governo Federal criou o Comitê Interministerial de Governo Aberto (Ciga), instância decisória responsável por orientar a implementação e a elaboração dos planos de ação de governo aberto do Brasil. O comitê é composto por dezoito ministérios, representados por seus respectivos ministros, e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.

O Decreto s/n, de 15 de setembro de 2011, art. 1º, incisos II e III, também destaca o dever da gestão pública na promoção da participação social, quando estabelece como diretrizes do plano de ação nacional sobre governo aberto, entre outras: 1) o fomento à participação social nos processos decisórios; e 2) o estímulo ao uso de novas

tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social.

Igualmente, a IN – SLTI/MP 4/2012 apresenta, como um de seus objetivos (art. 1º, inciso X) a promoção da participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados abertos. Inserida nesse espírito, a própria norma estabelece que os cidadãos e entidades da sociedade civil interessados nas atividades da Inda poderão compor a sua estrutura e participar de sua implementação (art. 3º, § 1º e 2º).

Tem-se, portanto, que a LAI os demais normativos aqui mencionados constituem instrumentos importantes no sentido de permitir e impor a realização de ações na direção da transparência e da abertura das informações governamentais. Contudo, e considerando o caráter inovador do tema, há assuntos ainda não normatizados, como o tratamento das informações pessoais, aspecto fundamental para a definição de quais são os dados públicos de interesse coletivo ou geral.

4.2 INICIATIVAS NACIONAIS DE ABERTURA DE DADOS GOVERNAMENTAIS

A pesquisa sobre as iniciativas de dados abertos na esfera federal mostrou heterogeneidade do nível de abertura entre órgãos e entidades da APF. A Câmara dos Deputados, por exemplo, se destaca dentre os órgãos da APF por possuir estrutura física e de pessoal específicas para implementar ações de dados abertos, o Laboratório Hacker, além de contar com o apoio das instâncias superiores da Casa. Inaugurado no início de 2014, o Laboratório Hacker provê espaço físico para acesso e uso livres a qualquer cidadão, especialmente programadores e desenvolvedores, que podem utilizar os dados públicos para construir ações de cidadania. Com o objetivo de promover ações colaborativas para o aprimoramento da transparência legislativa e da compreensão do processo legislativo, em 2013, a Câmara dos Deputados realizou um *Hackathon*, uma maratona de programação intensiva, no qual foram selecionados e premiados aplicativos desenvolvidos por cidadãos.

O Ministério da Justiça é outro órgão que tem desenvolvido ações para a promoção da abertura dos dados tendo, inclusive, publicado seu Plano de Dados Abertos e Espaciais em agosto de 2014. O Ministério já realizou dois *Hackathons* em 2013, e possui em torno de uma dezena de conjunto de dados (*datasets*) catalogados no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

As entidades brasileiras provedoras de dados e informações do país também disponibilizam parte do

grande volume de informações que possuem ou custodiam. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) permite o acesso aos dados de séries estatísticas por ele geradas ou custodiadas (IPEADATA). As informações abrangem dados econômicos, financeiros, demográficos, geográficos e indicadores sociais, podendo ser consultadas por temas, fontes dos dados e outros filtros. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por sua vez, disponibiliza informações provenientes de dados oficiais oriundos de pesquisas por ele realizadas e de outras fontes governamentais (IBGE).

Em relação a sítios de dados governamentais abertos criados pelo Governo Federal, cita-se o Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRASIL), que, além de servir como um catálogo que contém dados abertos produzidos ou custodiados pelos entes da administração pública, disponibiliza links para orientações técnicas sobre o tema, destinados tanto ao público interno quanto à sociedade, especialmente os desenvolvedores de aplicações. Outro sítio relacionado ao tema, é o Portal da Transparência (UNIÃO), uma iniciativa da Controladoria-Geral da União lançada em novembro de 2004 para aumentar a transparência da gestão pública, com vistas a permitir que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e exerça o controle social e que disponibiliza vários conjuntos de dados em formato aberto, permitindo ao usuário obter planilhas com os dados apresentados no portal.

Nas esferas estadual e municipal, menciona-se que o Estado de São Paulo lançou a iniciativa Governo Aberto SP, uma política de Gestão do Conhecimento e Inovação, e, recentemente, firmou parceria com o Reino Unido com o intuito de ampliar as bases de dados disponibilizadas, melhorar a acessibilidade dos portais oficiais do Estado e estimular a criação de novos aplicativos, serviços e negócios (GOVERNO ABERTO SP). O Rio Grande do Sul também já possui um portal de dados abertos (DADOS RS) que, no momento, disponibiliza setenta conjuntos de dados, muitos dos quais séries históricas. Declarando a busca por uma gestão qualificada, com incentivo à inovação e ao empreendedorismo, a Prefeitura de Porto Alegre criou o DataPoa (DATAPOA), que constitui o portal de dados abertos de Porto Alegre e tem como objetivo convidar a comunidade a participar do desenvolvimento de soluções inteligentes para a cidade, criando laços colaborativos entre governo municipal, empresas, desenvolvedores e cidadãos.

Quanto à atuação dos Tribunais de Contas em relação ao tema dados abertos, a título de exemplo, cita-se o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), que desenvolveu seu Portal do Cidadão com o intuito de democratizar o acesso às informações so-

bre a gestão governamental. No portal, há uma seção de dados abertos em que são disponibilizados arquivos sobre execução orçamentária e financeira, e licitações e contratos (PERNAMBUCO).

Embora ainda de forma tímida, o país já conta com alguns aplicativos cívicos. Como exemplo, cita-se a solução QEdu, da área educacional, como um portal aberto e gratuito com informações sobre o nível do aprendizado dos alunos do 5º e 9º anos nas escolas municipais e estaduais do Brasil. Utilizando os dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do Ideb, o QEdu apresenta informações sobre a infraestrutura escolar; o perfil dos alunos, professores e diretores; e alguns indicadores sobre aprendizado dos alunos e qualidade de ensino (QEdu).

As principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos no processo de abertura de dados são: sustentabilidade das iniciativas geradas, em especial, das soluções construídas pela sociedade ou de forma colaborativa; falta de pessoal e de governança na gestão do processo; e falta de padronização.

5. CONCLUSÃO

As razões que motivam a implementação da política de dados abertos governamentais são claras e prementes. A disponibilização dos dados públicos promove o aperfeiçoamento da participação social, o empoderamento do cidadão, por meio da sua compreensão e fiscalização das ações governamentais, a melhoria da qualidade dos dados governamentais, da eficiência da gestão, dos serviços oferecidos aos cidadãos, e do processo de elaboração e condução das políticas públicas.

Em que pese a existência de base normativa em vigor e o trabalho já realizado pelos atores dessa política, ainda há muito a se fazer na direção de se estabelecer uma cultura de abertura de dados no Brasil. Em princípio, para que os resultados esperados dessa política se intensifiquem, é necessário estabelecer um conjunto maior de incentivos às instituições, que envolvam ações de conscientização sobre a importância do tema de modo a estimular o aumento da participação coordenada e ativa das instituições públicas em iniciativas de abertura de dados, abrangendo os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a exposição de casos internacionais e a descrição dos temas que orbitam as políticas de dados abertos, espera-se que este trabalho tenha contribuído para o esclarecimento dos conceitos fundamentais e para a motivação dos atores em implementar ações relacionadas a dados abertos.