

DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS E SEUS IMPACTOS SOBRE OS CONCEITOS E PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Com o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs) tornou-se possível bases de dados brutas serem livremente manipuladas, filtradas ou cruzadas, construindo novas aplicações e conhecimentos pela sociedade. São os Dados Governamentais Abertos (DGA). O objetivo deste artigo é verificar a relação entre transparência e dados governamentais abertos. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de DGA, visões de transparência e estudo exploratório de experiências internacionais e brasileiras. As considerações finais apresentam o surgimento de um patamar de exigência para a transparência: o que não é sigiloso deve estar disponível na internet em dados abertos.

A redemocratização brasileira trouxe consigo um importante vetor de pressão social por mais transparência, controle social e participação da sociedade em relação às ações e decisões governamentais (RIBEIRO, 2009). Essa pressão, mais que um movimento linear e consensual, é um objeto de disputa na sociedade. Organizações da sociedade civil, órgãos de controle externo dos governos, agentes públicos e interesses privados agem e reagem em um ambiente em que os governos tendem a ser pressionados para proverem um volume mais amplo de informações. Novas práticas de transparência têm sido instituídas em resposta a essa pressão.

O desenvolvimento das TICs (tecnologias de comunicação e informação), nas últimas décadas, vem trazendo novas possibilidades para a promoção da transparência. Com auxílio das TICs, como a Internet, a promoção da transparência pode ser potencializada, pois os meios eletrônicos permitem uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública. As possibilidades do uso das novas tecnologias pelos governos para a promoção da transparência, controle social e participação cidadã são apresentadas na literatura constantemente (PINHO, 2008; WELP, 2007; PRADO, LOUREIRO, 2006).

Em uma primeira fase, os websites governamentais passaram a publicar informações sobre as ações governamentais em formato fechado. Esse tipo de publicação caracteriza-se pelo fato de que é o governo quem decide o que e como será visto. É o caso da publicação de relatórios financeiros ou dados de forma não interativa.

Uma segunda fase trouxe a possibilidade de realização de consultas personalizadas a bases de dados. Os interessados podem acessar bases de dados governamentais e

interagir com elas, de forma a estruturar consultas que produzam cruzamentos de dados específicos ou permitam filtrar as bases de dados em busca de informações detalhadas. É o caso das consultas à execução financeira da União, de estados e de municípios.

Mais recentemente, uma nova fase torna-se possível: a dos dados governamentais abertos. O desenvolvimento das TICs passou a permitir ir além da publicação de relatórios ou o acesso a consultas a bases de dados. Tornou-se possível ofertar bases de dados em estado bruto, para serem livremente manipuladas, filtradas ou cruzadas com outras, inclusive permitindo a construção de novas aplicações e conhecimentos pela própria sociedade civil. São os chamados Dados Governamentais Abertos (DGA).

As conseqüências dessa nova possibilidade de materializar a transparência governamental ainda não são totalmente conhecidas. Novas aplicações vêm surgindo em vários países, assim como movimentos da parte de setores organizados da sociedade que pressionam por sua aplicação. Tampouco seus limites foram plenamente explorados.

Apesar do escasso conhecimento disponível sobre o tema, é possível antever que a emergência dos dados governamentais abertos tem impactos nos dois campos em que a transparência é objeto de disputas: nas práticas sociais de transparência e no seu próprio conceito.

Este artigo pretende explorar essas duas dimensões da disputa em torno da transparência a partir do surgimento e disseminação dos dados governamentais abertos como instrumento de promoção da transparência.

Inicialmente, o artigo traz uma discussão do conceito de Dados Governamentais Abertos (DGA). Depois, passa-se a uma reflexão sobre a relação deste conceito com o conceito de transparência, onde se mostra que a emergência dos DGA traz novos campos para a disputa em torno do conceito de transparência. Para fins desta pesquisa, o conceito de transparência foi abordado em quatro visões: a transparência como sinônimo de publicidade; a transparência como sinônimo de *accountability*; a transparência como sinônimo de *openness* e a transparência como sinônimo de dados governamentais abertos.

Uma vez concluída a discussão conceitual, o artigo identifica algumas experiências de referência e as utiliza para fazer uma reflexão exploratória sobre os limites e possibilidades dos DGA contribuírem nas disputas sociais em torno das práticas de transparência.

Ainda que dados abertos possam ser considerados tanto no setor público quanto no privado, este artigo, por uma questão de foco, trata somente de dados governamentais abertos.

Referencial Teórico

Dados governamentais abertos

Dados governamentais abertos (DGA) ou governo aberto são termos utilizados mais recentemente para denominar a “*disponibilização, através da Internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade*” (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010). Este conceito remete à defesa dos dados públicos como pertencentes ao cidadão, que deveria ter acesso irrestrito às informações governamentais, defendido por vários autores, como Laporte, Demchak e Friis (2000), Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010), Diniz (2010), entre outros. Também remete ao contexto do desenvolvimento recente das TICs, onde a internet, ferramentas de bancos de dados, padrões e formatos abertos permitem e facilitam a disponibilização e acesso a essas informações.

Em 2007, um grupo de especialistas denominado *OpenGovData* desenvolveu os oito princípios dos dados governamentais abertos (OPEN GOV DATA, 2007). Estes princípios estabelecem que os DGA devem ser:

1. *Completo*s. Todos os dados públicos estão disponíveis. Dado público é o dado que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso.
2. *Primários*. Os dados são apresentados tais como os coletados na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem agregação ou modificação.
3. *Atuais*. Os dados são disponibilizados tão rapidamente quanto necessário à preservação do seu valor.
4. *Acessíveis*. Os dados são disponibilizados para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades.
5. *Compreensíveis por máquinas*. Os dados são razoavelmente estruturados de modo a possibilitar processamento automatizado.
6. *Não discriminatórios*. Os dados são disponíveis para todos, sem exigência de requerimento ou cadastro.
7. *Não proprietários*. Os dados são disponíveis em formato sobre o qual nenhuma entidade detenha controle exclusivo.
8. *Livres de licenças*. Os dados não estão sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições sensatas relacionadas à privacidade, segurança e privilégios de acesso são permitidas.

Eaves (2009) apresentou as três leis dos dados governamentais abertos:

- Se o dado não for encontrado e indexado na web, ele não existe;
- Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser aproveitado;
- Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele é inútil.

Os benefícios da adoção dos DGA no campo da transparência e do controle social são, ao menos em tese, evidentes. A oferta de DGA tende a contribuir para o aumento da transparência do governo, criando melhores possibilidades de controle social das ações governamentais. No entanto, dada a relativa novidade do tema, ainda não se dispõe de pesquisas que demonstrem a totalidade desta possibilidade.

Uma segunda categoria de benefícios também pode ser apontada. Trata-se da possibilidade de criação de novas informações e aplicativos a partir dos dados governamentais abertos. Nesse caso, não somente a transparência é fomentada, mas também novos serviços podem se originar da interação entre o governo e sociedade através da exploração dos DGA.

Esses serviços podem ser gerados através de novas formas de atuação participativa e colaborativa entre governo e instituições privadas, uma vez que o conceito de DGA permite superar a visão do cidadão como simples receptor da informação pública. Permite que qualquer interessado possa, ao processar livremente os dados governamentais, criar conteúdo a partir da reutilização dos dados.

O foco no cidadão no conceito de dados governamentais abertos é ressaltado por Silva (2010): *“o conceito (...) se relaciona com um entendimento de que a forma como os governos disponibilizam suas informações permite que a inteligência coletiva crie melhores formas de trabalhar com elas do que os próprios governos poderiam fazer”*. Como exemplo, a autora cita que seria possível aperfeiçoar recursos na Administração Pública, se elas liberassem os dados do tráfego urbano em formato aberto. Assim, os cidadãos se encarregariam através do uso das TICs de produzir mapas e gráficos sobre o trânsito.

Para Diniz (2010): *“A disponibilização de dados governamentais abertos permite que as informações sejam utilizadas da maneira e conveniência do interessado de tal forma que elas possam ser misturadas e combinadas para agregar mais valor aos dados”*. Para ele, o objetivo de que as informações públicas sejam disponibilizadas segundo as regras dos dados abertos é *“superar as limitações existentes para que usuários de informações do serviço público possam facilmente encontrar, acessar, entender e utilizar os dados públicos segundo os seus interesses e conveniências”*.

Não é sem motivo, portanto, que o World Wide Web Consortium (W3C), consórcio internacional que objetiva desenvolver padrões para a Web, define dados governamentais abertos como: “a publicação e disseminação das informações do setor público na web, compartilhados em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade”.¹

Além disso, a W3C entende que os governos devem incentivar os cidadãos a usarem os dados abertos disponíveis pelos governos, ou seja, eles devem ser estimulados a reutilizarem os dados conforme as suas necessidades e vontades. Diniz (2010) resume o objetivo desse incentivo: “Não há valor na disponibilização de dados governamentais abertos se a sociedade não tem interesse em reutilizá-los”.

Da mesma maneira, a Declaração Aberta sobre os Serviços Públicos Europeus entende que os organismos públicos devem fornecer os dados governamentais:

em formatos abertos e reutilizáveis (...) as instituições públicas devem procurar agir como plataforma para a criação do valor público. As organizações públicas deveriam oferecer aos cidadãos a capacidade de resolver problemas por si mesmos, fornecendo-lhes as ferramentas adequadas para tal. (Declaração Aberta sobre os Serviços Públicos Europeus *apud* AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010)

Transparência e dados governamentais abertos

A defesa dos dados abertos como promotor de transparência se deve às possibilidades de tornar os dados governamentais acessíveis a todos eliminando as restrições referentes à tecnologia, legislação e acessibilidade para garantir o irrestrito acesso e utilização dos dados públicos pelos cidadãos.

A relevância da oferta de dados abertos no setor público encontra fundamento no interesse público que envolve as informações governamentais e na regulação que envolve a questão. A maioria dos Estados de Direito Constitucional adotam o princípio da publicidade que entende a transparência dos dados governamentais como a regra e o sigilo como exceção. Para Bobbio, a república democrática “*exige que o poder seja visível (...) as reuniões da assembléia devem ser abertas ao público de modo a que qualquer cidadão a elas possa ter acesso*” (BOBBIO, 1987), ou seja, diversos países no mundo vivem em um contexto em que o acesso aos dados públicos é uma exigência.

Ribeiro (2009) mostra que existe uma disputa entre diversas visões da transparência: as distintas visões apresentam a transparência como sinônimo do princípio da publicidade; de *accountability*; ou *openness*. Em adição a essas visões, este artigo compreende que a transparência também pode ser entendida a partir da visão de dados governamentais abertos. Enquanto as duas primeiras visões não se associam diretamente às TICs, os conceitos de *openness* e dados governamentais abertos estão diretamente ligados ao uso das tecnologias por governos para garantir a transparência.

Transparência como sinônimo do princípio da publicidade

Dentre os princípios da Administração Pública listados no Artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade é o que possui mais relações com a temática da transparência. Por este princípio entende-se que todos os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima certos atos da Administração Pública. Por exemplo, se não houver divulgação de certas fases do processo de licitação, ele pode ser impugnado por qualquer dos participantes ou pela sociedade. Nos casos que a publicidade é obrigatória e ela não é feita, os atos são considerados nulos.

A publicidade pode ser geral ou restrita. A publicidade geral é a contida na publicação em órgão oficial. Em alguns casos ela é obrigatória e deve ser extensa, como nos concursos públicos. A publicidade restrita refere-se às informações de conhecimento pessoal (ARAUJO, 2006) das pessoas interessadas, por exemplo, por meio de notificação, citação, registro dos atos em livros administrativos, entre outros. A publicidade também está disposta em outros incisos do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que confirmam este princípio: XIV (acesso à informação e resguardo do sigilo profissional); XXXIII (direito à informação particular ou geral existentes nos órgãos públicos ou de caráter público); XXXIV (alínea b, direito à certidão); LXXII (habeas data).

Para os autores que se concentram no tema, o princípio da publicidade está estreitamente ligado e, por vezes, é entendido como sinônimo de transparência. Normalmente associa-se a transparência com a divulgação e o acesso às informações da Administração Pública, ou seja, exclusivamente ao princípio da publicidade (MELLO, 2008; ARAUJO, 2006; DI PIETRO, 2006):

evidencia-se também que todos têm direito de ter conhecimento do que os agentes fazem no gerenciamento da coisa pública. É o sentido geralmente designado por transparência, bastante referido pelos políticos, por influência de processo nesse sentido em passado recente (glasnost), nos países ex-socialistas. (ARAUJO, 2006, p. 58)

Entre os objetivos da transparência, Paiva Martins Junior cita: “*a busca de legitimidade e eficiência dos atos da Administração Pública e a redução do distanciamento entre esta e os administrados*” (MARTINS JUNIOR, 2004, contracapa). O princípio da publicidade garante que as informações governamentais sejam amplamente divulgadas para a sociedade permitindo o controle e o acesso desta às informações que podem evitar diversos vícios da Administração Pública, entre eles, a corrupção. Em suma, ela pode ser associada diretamente ao princípio da publicidade, contido na Constituição Federal.

Transparência como sinônimo de accountability

Accountability e transparência estão estreitamente relacionados. A diminuição da opacidade administrativa propicia maior possibilidade de conhecimento do cidadão sobre

a *res publica*. Com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seu direito de participação. *Accountability*, que, grosso modo, se refere à prestação de contas e à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas juntamente com a sua responsabilização (LEVY, 1999), vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governantes e a sociedade. Por esses conceitos serem próximos e interdependentes diversos autores definem transparência a partir do conceito de *accountability*. Prado e Loureiro (2006) discorrem que na literatura freqüentemente a transparência é associada automaticamente à prestação de contas e *accountability*.

Pinho é um dos autores que associa a transparência ao termo *accountability*, entendendo como “a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos” (PINHO, 2008, p. 478). A relação entre *accountability* e transparência é ainda ressaltada por Akutsu (2005):

Outra característica da *accountability* é a indispensável transparência das decisões e ações tomadas pelos agentes públicos. Não é suficiente o mero cumprimento de formalidades burocráticas; é necessário demonstrar que a administração agiu com economia, eficiência e honestidade. (AKUTSU, 2005, p. 5)

Embora este termo ainda não tenha sido traduzido para o português (PINHO, 2008) e seja um tema em debate sem uma conceituação definitiva (PRADO, LOUREIRO, 2006), ele será definido como: “um princípio que se expressa em mecanismos institucionais que devem constranger os governos continuamente a prestar contas à sociedade e a outros atores no sistema político” (PRADO, LOUREIRO, 2006, p. 360). Para estes autores, a transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability* juntamente com a prestação de contas dos governantes e a responsabilização. Campos (1990) também aponta que a “*accountability não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não tem se mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos*” (CAMPOS, 1990, p. 30-31).

Percebe-se que apesar da relação entre os conceitos de *accountability* e transparência existirem, o conceito da primeira não é sinônimo da segunda. O conceito de *accountability* é mais amplo atingindo não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também uma atuação de controle sobre a Administração Pública que possa gerar incentivos ou sanções que realmente ocorram caso o agente público cumpra ou descumpra determinada obrigação.

Transparência como sinônimo de *openness*

Laporte, Demchak e Friis (2000) designam um sentido de transparência mais abrangente que propõe utilizar a expressão denominada *openness*. O termo *openness* pode ser

definido da seguinte maneira: “*abertura para o fornecimento de informação, entendida como o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo*” (VAZ, 2002). Para atingir este, surgem duas categorias básicas: transparência e interatividade (VAZ, 2003).

A transparência é a própria informação disponível sobre a agência apresentada por ela e a interatividade é a facilidade com que as informações dispostas podem ser acessadas pelos cidadãos no site governamental (LAPORTE, DEMCHAK, FRIIS, 2000). Ser um “governo *openness*” significa, primeiramente, declarar que a informação pública pertence ao público e, portanto, deve ser disponibilizada em conformidade com esse direito (LAPORTE, DEMCHAK, FRIIS, 2000). O Poder Público deve afirmar o direito à informação do cidadão e criar meios para que o cidadão possa ter acesso às informações de forma clara e o mais facilitado possível. Deve-se propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões.

O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas. Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via Internet, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos?

Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizadas constantemente (LAPORTE, DEMCHAK, FRIIS, 2000). Laporte, Demchak e Friis (2000) dispõem que não existem fórmulas ou padrões para atingir a *openness* administrativa, pois há diversas maneiras de disponibilizar as informações e ter acesso a elas.

A transparência definida a partir do conceito de *openness*, defendido por Laporte, Demchak e Friis (2000), significa que um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso. Com isso, pode-se afirmar, por exemplo, que a informação atualizada abrangente interna feita publicamente e amplamente acessível é um indicador empírico da atitude de uma agência em relação à *openness* (LAPORTE, DEMCHAK, FRIIS, 2000).

Transparência como sinônimo de dados governamentais abertos

Conforme já definido anteriormente, os dados governamentais abertos são aqueles que os governos publicam através da internet e compartilham com os cidadãos em formato bruto e aberto, acessível por máquinas e passíveis de serem utilizadas pelos

cidadãos conforme as suas conveniências. Um dos benefícios da adoção de políticas de dados abertos pelos governos são as possibilidades de promoção da transparência.

Para o W3C Brasil (2010), os dados governamentais abertos promovem maior transparência porque as *“informações do setor público abertas e acessíveis melhoram a transparência, pois as partes interessadas podem usá-las de maneira adequada ao seu propósito, obtendo uma idéia melhor do governo”* (W3C, 2010).

Silva (2010) e Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010) também entendem que os dados governamentais abertos podem garantir governos mais transparentes. Para eles, o Brasil, por exemplo, possui uma série de iniciativas para a promoção da transparência como os portais de transparência. Entretanto, os portais públicos brasileiros são focados na fiscalização de uma parte das atribuições públicas, principalmente, as contas e o comportamento dos políticos. As organizações públicas no país possuem uma série de informações e bases de dados não sigilosos, mas que quando disponibilizado na internet, normalmente, é disposto: *“de forma parcial e por caminhos extremamente burocratizados e poucos transparentes”* (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010).

Para Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010), o modelo atual no Brasil, que não adota em sua maioria a política de dados abertos, *“impede e dificulta que o interessado possa trabalhar, analisar, cruzar e integrar os dados e informações segundo foco e interesses próprios”*. Assim, os dados abertos, por suas características de acesso irrestrito a todos os dados públicos não sigilosos na web e que esse acesso não sofra limites tecnológicos ou legais para a sua visualização e utilização, também garantiriam maior transparência aos dados públicos.

Vagner Diniz (2010), que discorreu no CONSAD 2010 sobre os dados governamentais abertos, entende que este conceito não é sinônimo de transparência, mas pode ampliar a transparência governamental, ou seja, uma política de dados abertos teria o poder de potencializar as possibilidades de transparência através da internet.

As visões de transparência apresentadas apontam que na sociedade contemporânea o acesso às informações públicas é um assunto relevante e destacado. Os dois primeiros conceitos, publicidade e transparência, não dialogam diretamente com o uso das tecnologias da informação e comunicação, mas são de extrema importância para garantir legalmente que a informação governamental seja de domínio público e criar instrumentos de sanção aos agentes públicos que pratiquem atos contra a Administração Pública.

O conceito de *openness* e dados governamentais abertos já se aplicam em um contexto em que as TICs permitem a disponibilização e compartilhamento de informações de um modo nunca antes possível. A *openness* governamental entende a transparência não apenas com a disponibilização dos dados públicos, mas também adiciona a forma com que esses dados são acessados garantindo que dados desatualizados, por exemplo,

apenas por estarem na internet não sejam considerados exemplos de transparência. Os dados governamentais abertos avançam essa teoria na medida em que estabelecem regras universais de disponibilização e acessibilidade dos dados garantindo que independente dos formatos tecnológicos ou da legislação vigente todos possam acessar e usar os dados, sendo que a possibilidade de reutilização dos dados públicos pelos cidadãos parece ser exclusiva da teoria de dados abertos.

No mundo inteiro, ativistas, organismos internacionais e governos estão pensando no acesso à informação pública a partir dos dados abertos. Apesar da discussão sobre este tema ser recente, já existem algumas experiências governamentais de disponibilização de dados abertos.

Experiências de Dados Governamentais Abertos

Experiência internacional

Diversos governos nacionais e subnacionais já disponibilizam seus dados a partir das orientações do governo aberto. Entre os países que contam com políticas de dados abertos podemos citar: Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010).

Esses países criaram políticas nacionais de acesso aos dados públicos na web e criaram portais que disponibilizam as informações públicas em diferentes formatos. Além disso, muitas vezes eles incentivam os cidadãos a criarem novos aplicativos e modos de utilizarem a informação publicada em seus portais.

O governo da Austrália criou o portal *Data Australia* em fevereiro de 2010. O objetivo do portal de transparência é ser o banco de dados de informações públicas governamentais deste país. Eles encorajam a utilizar as informações contidas dentro do portal para criar gadgets e programas de computador que fazem controle social de todas as informações dentro do portal. Apesar disso, existe a necessidade de possuir uma licença anexada, a qual deve ser lida atentamente indicando as regras de uso das informações for ado portal.

O portal do governo da Nova Zelândia foi criado este ano para ofertar dados e informações das agências e órgãos públicos do governo. Ele possui espaço para discussão através de fóruns que podem ser propostos pelos cidadãos.

O exemplo do Reino Unido pretende ofertar dados e informações da gestão pública aos cidadãos para ampliação do controle social do governo. Possui espaço para wiki, comunidade virtual, envio de novas aplicações web e RSS. Em 2008, a Grã-Bretanha cedeu informações públicas para um concurso de desenvolvimento de soluções com dados públicos denominado *Show us a better way*.

O plano mais emblemático de adoção dos dados abertos é o norte-americano. Inicativas neste país também podem ser encontradas nos Estados. Segundo Silva (2010), Washington DC foi um dos pioneiros na realização do incentivo ao trabalho colaborativo entre governo e sociedade com dados públicos. O presidente Barack Obama, no início do mandato, cria políticas públicas para a promoção da transparência que incentiva a disponibilização dos dados públicos em formato aberto.

O memorando enviado pelo presidente no dia 21 de janeiro de 2009 a todos os chefes de governo federal foi denominado *Transparency and Open Government*. Este memorando:

se comprometia a criar “níveis sem precedentes de abertura” no governo. O presidente chamava os representantes do poder executivo a trabalharem para assegurar a confiança e estabelecerem um sistema de transparência, participação pública e colaboração. A abertura vai fortalecer a democracia e vai promover eficiência e efetividade ao governo. (SILVA, 2010)

A política *Open Government Initiative* visou garantir a efetivação deste memorando. Entre as suas ações está o portal *Data.gov*, criado em maio de 2009. O objetivo do *Data.gov*, portal da transparência do governo federal, é ofertar informações e expandir o uso criativo dos dados governamentais através de aplicações web, encorajando idéias inovadoras para oferecer maior transparência das ações governamentais. O portal possui informações sobre centenas de agências e instâncias governamentais separadas por órgão. Informa estatísticas de visitantes mensais, diárias, anuais. Também possui espaço para participação dos cidadãos que desejam expressar suas vontades.

Além das experiências governamentais, já existem organismos não governamentais que visam a promover e apoiar a adoção da política de dados abertos. Por exemplo, a Fundação *Sunlight* e o projeto *Open Government Data*, da *Access Info* e Fundação *Open Knowledge*. Essas experiências advogam em favor da adoção da política de dados abertos por governos e realizam diversas atividades desde pesquisa até incentivo a criação de soluções e padrões para formatos abertos. Em suma, apesar da discussão e existência recentes de disponibilização de dados abertos pelo governo, já existem exemplos de governos que adotam essa teoria como política pública de promoção da transparência. O próximo tópico abordará as experiências brasileiras de dados abertos.

Dados governamentais abertos no Brasil

No Brasil ainda não existe nenhuma experiência de portal de transparência que adote os dados abertos nos moldes das experiências internacionais como Estados Unidos e Reino Unido, ou seja, não existe nenhum portal nacional ou subnacional que disponibilize os seus dados integralmente adotando os formatos abertos (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010; DINIZ, 2010; SILVA, 2010). Contudo já existem experiências isoladas e parciais de disponibilização de dados públicos por alguns órgãos governamentais pontuais e legislações que incentivam a adoção dos dados abertos pelos governos.

A única experiência brasileira que disponibiliza grande parte dos seus dados em formato aberto e denomina dados abertos é o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE). O portal do TCM-CE disponibilizou todos os seus dados em formato que todos os computadores podem ler e incentiva que os cidadãos os utilizem e encontrem novas maneiras de usá-los:

O TCM/CE mais uma vez transforma o óbvio em realidade: abrimos os dados. Só que agora de uma maneira diferente, estamos possibilitando que programas de computador acessem os dados facilmente. O TCM/CE está disponibilizando os dados do SIM via Interface de Programação de Aplicativos (ou API). Acreditamos na criatividade coletiva e através dela temos a certeza que a comunidade tem condições de criar suas próprias aplicações fazendo uso dos dados da maneira que melhor lhe convier. E para isso, nada melhor que facilitar a criação desses aplicativos. Buscamos estabelecer contato com desenvolvedores interessados em criar seus próprios aplicativos usando os dados do TCM/CE. (<http://api.tcm.ce.gov.br/>, acesso em 2010)

São disponibilizadas as seguintes informações: relação de candidatos enviada ao TRE 2010; Documentação de Informações Básicas como gestores públicos, municípios, programas, contas bancárias, entre outros; Documentação referente ao Orçamento Municipal; Documentação referente a Processos de Aquisições e Contratos; Documentação Comprobatória de Despesas.

Apesar de não possuir uma política sistemática de dados abertos, o Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria Geral da União, apresenta possibilidades de ver os dados disponíveis no Portal em outros formatos como .CSV e .XLS, ou seja, em planilhas. Apesar do formato .XLS ser proprietário, que descaracteriza os princípios do governo aberto, ao menos significa maiores possibilidades de acessar os dados do Governo Federal.

O Governo do Estado de São Paulo instituiu o Decreto nº 55.559, de 12 de março de 2010, instituiu o Portal do Governo Aberto SP. Segundo o decreto, o objetivo do portal é disponibilizar para a sociedade, via internet, cópias de bases de dados e informações não sigilosas e de acesso irrestrito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. O decreto disponibiliza as regras dos dados e criação do portal, resumido no artigo segundo:

Artigo 2º - O portal a que se refere o artigo 1º conterá:

I - regras de disponibilização, informação, orientação e modo de acesso a essas bases, bem como quanto às responsabilidades das partes;

II - condições de uso dessas bases fornecidas, que serão livres para qualquer finalidade ou atividade, resguardadas as restrições legais e respectivas regulamentações;

III - cadastro das bases disponíveis, contendo a identificação e descrição detalhada de cada uma e identificação do órgão ou entidade responsável;

IV - ferramentas que permitam e facilitem a colaboração entre os usuários das bases disponibilizadas, incluindo:

a) cadastro para auto-identificação do cidadão que obtiver cópia de base disponível e indicação da finalidade para a qual a base foi requerida;

b) cadastro para o registro e publicação de produtos gerados com a utilização das bases, e identificação de seus autores.

A legislação paulista se enquadra em grande parte nos princípios dos dados governamentais abertos como garantir a livre reutilização dos dados estaduais e disponibilizar todos os dados não sigilosos do Estado. Apesar do avanço legislativo, o portal ainda não está em funcionamento. Para estudos futuros, seria importante descobrir os motivos que dificultam a instituição desse portal pelo governo paulista.

Outra legislação que trata sobre dados abertos no Brasil é o projeto de lei nº 5.228, conhecido como Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamentará o acesso às informações governamentais conforme previsto na Constituição. Este projeto foi aprovado no dia 13 de abril de 2010 pela Câmara dos Deputados. Até julho de 2010 o projeto estava dependendo de aprovação do Senado Federal. Se aprovada, esta lei disponibilizará os procedimentos para os que entes federativos (União, Estados e Municípios), os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e entidades que utilizem o dinheiro público em suas atividades garantam o direito às informações governamentais.

Outro impacto da lei de transparência brasileira é que ela enfatiza as novas tecnologias da informação e comunicação, em especial a internet, incentivando e obrigando os entes públicos a disponibilizarem as informações na rede mundial de computadores. A internet passa a ser considerada um meio de fácil acesso e com possibilidades de atingir um grande número de pessoas. Entre os dados exigidos estão a prestação das contas públicas e os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Há uma obrigação desses entes públicos não apenas de divulgar essas informações, mas também disponibilizá-las de modo que sejam facilmente acessadas, compreendidas, atualizadas, íntegras e autênticas. Assim, a lei possui princípios do governo aberto para a divulgação das informações públicas. A idéia de governo aberto compreende que os dados públicos devem ser divulgados no nível mais desagregado possível e em diferentes formatos. A divulgação deve atingir os dados brutos e que sejam passíveis de serem vistos em qualquer tipo de máquina para que qualquer pessoa faça o uso que desejar desses dados.

A Lei de Transparência (LC 131, de 27/5/2009), que obriga todos os entes federativos a colocarem os dados públicos na internet, traz um novo desafio: estabelece que os governos devem publicar os dados orçamentários e de gastos em tempo real na internet. O projeto de Lei de Acesso à Informação Pública, tramitando no Senado, também segue pelo caminho da divulgação das informações governamentais através da internet. Prevê a publicação de informações sobre contas públicas e dos dados

gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. Exige, ainda, a obrigação de divulgar as informações de modo que sejam facilmente acessadas, compreendidas e atualizadas. Essa última lei apresenta boa parte dos princípios dos dados governamentais abertos.

Considerações Finais

A emergência dos DGA obriga a repensar as visões de transparência das ações e informações governamentais. Essa necessidade não vem apenas pela via teórica. A própria prática dos atores sociais envolvidos vem criando novas demandas para a transparência, não atendidas pelas práticas tradicionais de governança eletrônica.

Verifica-se uma mudança nos princípios que norteiam o tratamento das demandas por transparência. Até agora, tudo que não fosse sigiloso deveria ser público e colocado à disposição quando solicitado, ou mantido disponível como possível. O novo quadro faz surgir um novo patamar de exigência para a transparência: tudo que não é sigiloso deve estar disponível na internet no formato de dados abertos.

Não é difícil antever dificuldades para a implantação de programas mais amplos de DGA, pois nem todos os governos mobilizar-se-ão para aumentar o nível de controle social sobre si. No entanto, a complexidade do tema faz com que seja impossível reduzi-lo apenas ao interesse dos governos em promover transparência por meio dos DGA. Implantar na plenitude esses dispositivos será uma tarefa difícil mesmo para os governos bem-intencionados.

Para Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010), tecnologia já existe tanto para que governos e sociedade civil utilizem os dados governamentais da forma que desejarem e proponham novos indicadores ou novas formas de se pensar a Administração Pública, pois a sociedade civil poderia ampliar a geração de inovação a partir do acesso irrestrito aos dados públicos. Para eles, o desenvolvimento dos dados governamentais abertos depende: de uma política clara da Administração Pública em relação ao acesso à informação pública; modificação na estratégia, visando a transformação das relações entre o Estado e a sociedade e, finalmente, dependeria de uma revisão do *locus* central da organização pública “*como intérprete das necessidades sociais e produtora direta dos serviços*” (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010).

W3C (2010) defende que, para atingir o objetivo de disponibilizar os dados governamentais abertos, devem ser observadas três frentes:

- Marco regulatório: a construção de legislação para definir as regras de disponibilização, acesso e formato das informações públicas para garantir a possibilidade de acesso pela sociedade;

- Acesso ao público: as informações devem estar disponíveis aos cidadãos através da internet;
- Capacitação de profissionais dos órgãos públicos: capacitação para o uso das tecnologias de dados abertos.

As duas visões deixam clara a necessidade de estratégias específicas para a implementação de políticas, uma vez que a dimensão técnica é apenas parte do problema. A oferta dos dados abertos depende, portanto, de um arranjo institucional específico para sua materialização e para a efetividade de seu uso pela sociedade.

Não parece sem motivo, portanto, que as experiências brasileiras de dados governamentais abertos ainda sejam escassas. A legislação brasileira apresenta maiores possibilidades de aprofundamento da oferta de dados públicos através da internet do que os governos conseguem efetivar.

Por outro lado, na sociedade civil podem ser vistas manifestações inovadoras. Insatisfeitos com um padrão de transparência em que o Estado determina o formato e o conteúdo das informações entregues à sociedade, grupos da sociedade civil exigem acesso a dados abertos.

Têm uma peculiar característica: ao mesmo tempo em que se mobilizam para reivindicar maior presença de dados abertos nos portais governamentais, essas iniciativas também procuram antecipar-se e produzir conteúdo a partir dos poucos dados abertos disponíveis, ou daqueles que conseguem *hackear* dos portais governamentais. Esses grupos defendem a divulgação das bases de dados que possam ser processadas por programas construídos pela sociedade civil, o que torna os cidadãos capazes de analisar as informações governamentais com mais profundidade.

Essas idéias ampliam o foco da transparência: não basta que ela ajude a combater a corrupção e se limitar ao controle dos gastos públicos. Deve alcançar a qualidade do gasto e permitir que a sociedade civil tenha informações para monitorar e avaliar as políticas públicas.

Apesar das raras experiências brasileiras oriundas do poder público, a sociedade civil tem tomado a dianteira na discussão sobre dados governamentais abertos no país. Mesmo sem os governos adotarem os princípios dos dados abertos na publicidade de suas informações, cidadãos vêm utilizando os poucos dados existentes para construir novas aplicações. Um dos exemplos dessa atuação dos cidadãos é o sistema de estatísticas e acompanhamento das reclamações de munícipes na cidade de São Paulo (SAC-SP).

O SAC-SP mostra as reclamações dos munícipes de São Paulo no serviço de atendimento ao cidadão do governo. O site mostra o número de reclamações, os locais de reclamação, um mapa de onde estão as reclamações e as reclamações propriamente ditas. Sua missão é ajudar os munícipes a fiscalizarem o trabalho público em seus

bairros usando a plataforma web. Ele foi criado durante outro movimento em prol do uso dos dados públicos: Transparência Hack Day (Thackday).

O Thackday se baseia em um evento que já ocorre nos Estados Unidos que objetiva “discutir a criação de novas interfaces de acesso à base de dados de órgãos governamentais, tornando o acesso a essas informações mais fácil e democrático” (AGUNE, GREGORIO FILHO, BOLLIGER, 2010). Ocorreu pela primeira vez no município de São Paulo em outubro de 2009. Nesse evento com cerca de 150 participantes, desenvolvedores de todo o Brasil, presentes e remotamente, criaram novas soluções a partir dos dados públicos que conseguiram nos sites de governo ou disponibilizados pelos órgãos públicos. Entre as experiências surgidas a partir deste evento, além do SAC-SP, estão:

- Mapa da Escola de Jovens e Adultos (EJA): mapa que apresenta a oferta de vagas do EJA nas escolas públicas no Brasil;
- Tr3e: site que cruza dados sobre as informações de desmatamento no Brasil;
- Parlamento Aberto: site que visa facilitar o acesso às informações sobre os parlamentares no Brasil.

Em suma, apesar da existência de poucos estudos teóricos e práticos sobre dados governamentais abertos, há uma expansão das discussões e experiências nacionais e internacionais. Para estudos futuros, seria interessante compreender melhor o movimento por DGA e estudar os impactos das experiências já existentes para a promoção de transparência, controle social e participação cidadã.

José Carlos Vaz - Doutor em Administração e Sistemas de Informação pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV); Professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP; Coordenador do Comitê Executivo Internacional da Rede LogoLink.

Manuella Maia Ribeiro - Mestranda do curso de Administração Pública e Governo da EAESP-FGV; Pesquisadora do Instituto Pólis na pesquisa ELECTRONIC LOCAL GOVERNANCE-LATIN AMERICAN PERSPECTIVES da Rede Internacional Logolink/Instituto Pólis desde setembro de 2008.

Ricardo Matheus - Mestrando do curso de Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Pesquisador do Instituto Pólis na pesquisa ELECTRONIC LOCAL GOVERNANCE-LATIN AMERICAN PERSPECTIVES da Rede Internacional Logolink/Instituto Pólis desde setembro de 2008.

Nota

1. Anotações tomadas durante a apresentação feita por Vagner Diniz na palestra “Dados Governamentais Abertos: um novo patamar para o governo eletrônico” em 26 de maio de 2010.

Referências

- AGUNE, R. M.; GREGORIO FILHO, A. S.; BOLLIGER, S. P. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, Brasília, 2010.
- AKUTSU, L. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005.
- ARAUJO, E. N. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**; para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev.-abr. 1990.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.
- DINIZ, V. Como conseguir dados governamentais abertos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, Brasília, 2010.
- EAVES, D. The three laws of open government. Disponível em: <http://eaves.ca/>. Acesso em: 8 jul. 2010.
- LAPORTE, T.; DEMCHAK, C., FRIIS, C. Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G. **Handbook of public information systems**. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000.
- LEVY, E. (art.) Controle social e controle de resultados - um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal e a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MARTINS JUNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- OPEN GOV DATA. **Eight principles of open government data**. Disponível em: http://resource.org/8_principles.html. Acesso em: 8 jul. 2010.
- PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 42, n. 3, p. 471-93, mai.-jun. 2008.
- PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Revista Alcance**, vol.13, n.3, p. 355-372, set./dez. 2006.
- RIBEIRO, M. M. **Transparência nos portais do governo federal**: os casos do COMPRASNET e do Portal da Transparência. 2009. (Trabalho de Conclusão de Curso), Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA, D. B. **Transparência na esfera pública interconectada**. 2010. (Dissertação de Mestrado), Faculdade Cásper Líbero, São Paulo.
- VAZ, J. C. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades para a tecnologia da informação. In: **Governo eletrônico** - os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 24, dez. 2002.
- _____. Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNOS LOCAIS, Brasília, 2003.
- WELP, Y. Democracia y fractura digital en América Latina. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA, 14-15 de marzo de 2007, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: www.dd-la.ch/download/Welp_Yanina.pdf. Acesso em: 18. set. 2009.
- WORLD WIDE WEB CONSORTIUM. W3C. Disponível em: <http://www.w3c.br/divulgacao/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

Websites

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Data.australia.gov.au (Austrália). Disponível em: <http://data.australia.gov.au/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

NEW ZEALAND GOVERNMENT. Data.govt.nz. Disponível em: <http://data.govt.nz/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

UNITED STATES GOVERNMENT. Data.gov. Disponível em: <http://www.data.gov/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

GRUPO TRANSPARÊNCIA HACKER. Hack Day. Disponível em: <http://groups.google.com/group/thackday?pli=1>. Acesso em: 8 jul. 2010.

SAC-SP. Sistema de estatísticas e acompanhamento das reclamações de municípios na cidade de São Paulo. Disponível em: <http://sacsp.mamulti.com/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

Unlocking Innovation (Reino Unido). Disponível em: <http://data.gov.uk/>. Acesso em: 8 jul. 2010.

TCM-CE. Dados Abertos. Disponível em: <http://api.tcm.ce.gov.br/>. Acesso em: 2010.