



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

CAROLINE BATISTA DA SILVA SANTOS

**PUBLICIZAÇÃO DOS DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL PARA
O FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL**

Brasília – DF

2021

CAROLAINÉ BATISTA DA SILVA SANTOS

**PUBLICIZAÇÃO DOS DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL PARA
O FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO
SOCIAL**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Christiana Soares
de Freitas

Brasília – DF

2021

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo, primeiramente, a Deus pela graça e honra em poder ter saúde e vida para conquistar algo tão significativo em minha vida.

Agradeço aos meus pais, Sandra e Carlos, que dedicaram suas vidas para garantir minha boa educação, me incentivando a ser uma pessoa melhor a cada dia e lutar pelo que acredito.

Ao meu companheiro, Kelvin, por me apoiar e entender cada momento de dedicação em busca dos meus sonhos. E pelo enorme incentivo durante todos esses anos juntos.

Agradeço, também, a todos os meus familiares por acreditarem e me incentivarem em todos os caminhos que decidi trilhar. Sempre me apoiando e me dando forças.

Agradeço a Christiana Soares de Freitas, minha orientadora, que esteve disposta a me ajudar e incentivar durante todo o caminho na construção desta pesquisa com paciência e companheirismo.

Por fim, agradeço todos que estiveram presentes em minha vida durante todos esses anos árduos e incríveis na Universidade que sempre sonhei fazer parte.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar como os dados governamentais abertos podem colaborar para o aumento das práticas de transparência no Brasil. Diante disso, foi realizado um estudo de caso sobre o Open Data Índex, inovação democrática idealizada pela Open Knowledge Foundation, organização voltada para práticas democráticas desenvolvidas para a promoção da transparência. A pesquisa, de cunho qualitativo descritivo, subdivide-se em cinco etapas. A primeira trata dos conceitos introdutórios sobre transparência pública no país. A segunda diz respeito ao referencial teórico, explicando os principais conceitos que abarcam o tema. A terceira trata de explicar os procedimentos e técnicas usadas para sua análise, sendo: análise documental secundária, entrevista semi-estruturada e observação do pesquisador. O quarto tópico realiza uma análise aprofundada sobre o objeto de estudo, o Open Data Índex. Por fim, a última etapa descreve os resultados obtidos nesta pesquisa. Como resultados, identificou-se que o Brasil consta como um dos países mais avançados no que diz respeito à abertura de seus dados. No âmbito nacional, obtemos um resultado também favorável, mas que ainda precisa passar por grandes inovações em relação à disponibilização, de forma correta e compreensível, das informações. Por fim, a pesquisa visa contribuir para os estudos que agreguem elementos que permitam o desenvolvimento de mecanismos que colaborem para o fortalecimento da democracia e da transparência pública no Brasil.

Palavras-chave: Transparência pública. Dados abertos. Governo aberto. Inovação Democrática.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Principais instrumentos mapeados de transparência pública no Brasil.....	36
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LAI - Lei de Acesso à Informação

CF - Constituição Federal

TICs - Tecnologias de Comunicação e Informação

DGA - Dados Governamentais Abertos

OKBR - Open Knowledge Brasil

ODI - Open Data Index

FGV-DAPP - Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

CGU - Controladoria Geral da União

OGP - Open Government Partnership

PPA - Plano Plurianual

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
	1.1 Contexto geral	9
	1.2 Justificativa da pesquisa	12
	1.3 Objetivos da pesquisa	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
	2.1 Transparência pública	14
	2.2 Transparência pública como princípio de publicidade, <i>accountability</i> ou <i>openness</i>	17
	2.3 Transparência pública e participação social	19
	2.4 Transparência pública digital	21
	2.5 Dados governamentais abertos como mecanismo para transparência pública	22
	2.6 Inovações democráticas	24
	2.6.1 Abordagem pragmática	24
	2.6.2 Abordagem tecnopolítica	25
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	27
	3.1 Contexto geral	27
	3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados	28
4	ANÁLISE DE DADOS	30
	4.1 Análise dos principais instrumentos de ação pública sobre transparência no Brasil	30

4.2 Percepção sobre a inovação democrática em questão: o Open Data Índex	37
4.3 Percepção dos atores envolvidos com o Open Data Índex sobre a inovação e suas implicações	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47
APÊNDICES	50
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A OPEN KNOWLEDGE BRASIL	50
APÊNDICE B - RESPOSTA DA ENTREVISTA PARA A OKBr	51
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O ODI/OK	53
APÊNDICE D - RESPOSTA DA ENTREVISTA PARA O ODI/OK	54
ANEXOS	56
ANEXO A - MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	56

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contexto geral

É de conhecimento geral o quanto a Administração Pública passou por grandes evoluções quanto ao fortalecimento da democracia. Isso inclui maior atenção e responsabilidade de governantes para com a sociedade.

Em consideração a isso, o Brasil vem se ratificando cada vez mais nos assuntos sobre transparência e participação social. Isso abarca a construção de políticas públicas cada vez mais favoráveis ao controle social. A construção das normas políticas do país nesse sentido se dá desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal estabelecendo nossa democracia.

Ao longo dos últimos anos a sociedade vem se mostrando cada vez mais conectada com as ações governamentais e buscando fazer parte do processo político. Diante disso, a necessidade de reinventar o acesso às informações por parte da sociedade vem se mostrando cada vez mais necessária.

A sociedade tem um papel fundamental no que diz respeito às inovações democráticas que envolvem o Estado, até mesmo com o objetivo de garantir a proteção da manutenção da democracia. Diante disso, a necessidade de estudar instrumentos de ação pública capazes de aumentar a comunicação governamental e cívica se torna cada vez mais imprescindível.

As tecnologias da informação e comunicação, atualmente, dominam uma grande parcela do mundo. A internet veio como um facilitador muito bom e com isso as pessoas podem ter acesso às informações de forma mais rápida e prática. Isso faz com que exista agora novas formas de estabelecer uma relação de comunicação entre o Estado e a sociedade (KLEIN; KLEIN e LUCIANO, 2018).

O universo digital pode ser transformador se utilizado de forma adequada entre governos e sociedade. Diante disso, entendemos que:

A virtualização e interatividade das interações digitais têm o potencial de ampliar a participação e controles sociais, reduzir custos (financeiros, temporais e espaciais) na prestação de serviços públicos, aumentar sua efetividade e qualidade e aumentar a transparência pública (DOS SANTOS MACIEL, 2020, p. 8).

Pogrebinschi (2017) afirma que o uso das tecnologias da informação e comunicação associadas às inovações democráticas digitais podem tornar as formas de representação cada vez mais responsivas. Isso se dá pela forma ativa e atuação nos atos governamentais, sendo assim:

A democracia é melhorada – ou aprofundada – não apenas porque a participação aumenta, mas porque os cidadãos se engajam nela e passam a fazer parte de processos que buscam tornar os governos mais responsivos e as instituições mais responsáveis, além de fortalecer o Estado de Direito e promover a igualdade social e a inclusão política (POGREBINSCHI, 2022).¹

O conceito de inovações democráticas digitais vem ganhando muita força ao longo dos últimos anos e inovações democráticas utilizando o conceito de dados abertos para ampliar a transparência pública também se mostrou um passo muito importante no fortalecimento de democracias.

A ideia de dados governamentais abertos trata-se basicamente um novo conceito para garantir acesso à informação por parte da sociedade, isso porque garante que a informação seja passada de forma inteligível, facilitada e que possa ser reutilizada.

Freitas (2021) entende que o mecanismo de e-participação é um caminho político importante quando tratamos de comunicação e participação com base nas ações governamentais. Diante disso,

ações manifestas do poder público, no sentido de publicizar seus atos e permitir, com isso, monitoramento e controle cidadão das práticas políticas envolvidas, podem vir a gerar processos governamentais mais transparentes (FREITAS, 2021, p. 84).

O conceito de dados governamentais abertos vem então como um mecanismo facilitador na implementação de uma transparência cada vez mais efetiva e democrática. Essas inovações democráticas estão apenas no começo

¹ A citação foi extraída do site do projeto Latinno em: <https://www.latinno.net/pt/concepts/>

e logo seremos capazes de acompanhar todas as ações estatais de forma muito mais prática, de maneira digital (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Um dos problemas enfrentados na implementação de dados governamentais abertos é justamente como esses dados estão sendo expostos. A informação, para ser considerada aberta, precisa seguir os parâmetros corretos de disponibilização. Diante disso:

Não basta apenas publicar formalmente os dados oficiais sem que se forneça os instrumentos necessários para torná-lo inteligível para a sociedade civil, o que envolve questões como a sua divulgação em formato aberto, em linguagem cidadã e a facilidade no seu acesso e compreensão (MACIEL, 2020, p. 3).

É válido ressaltar outro grande problema em torno da transparência de informações que se trata, portanto, dos conflitos político-institucionais presentes em nosso governo. O prosseguimento ou não de uma política pública está vinculada aos detentores do poder. Nesse sentido, muitas inovações se perdem e não configuram uma ação estatal de fato eficiente em torno da exposição de informação.

Perante o exposto, precisamos entender como os dados estão sendo ofertados e qual o nível de clareza que eles possuem. Não adiantaria apenas disponibilizar inúmeras informações sem uma sequência lógica e sem ser clara, até porque não faria sentido se não pudesse ser utilizada por quem interessar. Diante disso, é notório os progressos e retrocessos que o país vem sofrendo ao longo dos anos em relação a esses instrumentos de transparência.

Com base nessa necessidade de exposição aberta e inteligível de dados, esta pesquisa tem como fundamento um estudo de caso sobre uma inovação democrática digital com o objetivo de identificar de que forma a utilização de dados governamentais abertos podem auxiliar na promoção de uma maior transparência governamental no Brasil.

1.2 Justificativa da pesquisa

Como citado, nos tempos atuais, o uso das tecnologias da informação vem ganhando cada vez mais espaço nas nossas vidas. As redes sociais se tornaram um dos maiores canais de comunicação ao redor do mundo e, como consequência, onde as pessoas mais captam informações.

Diante disso, é notório a necessidade de adaptação entre Estado e sociedade com o objetivo de robustecer cada vez mais a comunicação. O uso de tecnologias da informação garante acesso fácil, rápido e com maior abrangência entre as pessoas. Neste ponto notamos o quanto o seu uso pode facilitar a relação entre governo e sociedade.

Percebe-se, ainda, a dificuldade por parte do Estado no que diz respeito à transparência de seus atos. O Brasil vem progredindo de forma significativa na atuação de uma forte democracia, mas, ainda assim, é necessário reinventar mecanismos facilitadores, principalmente no que diz respeito à abertura dos seus dados.

Existe uma necessidade muito grande de estudos mais profundos sobre a relação de dados governamentais abertos, transparência pública e inovações democráticas. Todos estes tópicos são fundamentais na manutenção e fortalecimento de um Estado cada vez mais democrático.

À vista disso, esta pesquisa tem como objetivo retratar, com base em uma iniciativa voltada para a abertura de dados, de que forma as informações são expostas e como poderíamos incentivar e melhorar cada vez mais essa relação tão significativa, fortalecendo cada vez mais a nossa democracia. A transparência dos dados e ações de agentes públicos é um mecanismo importantíssimo para garantir a participação da sociedade civil nas ações governamentais.

Por fim, a pesquisa busca fazer parte e contribuir para uma caminhada em torno de mudanças necessárias em nosso país, enfatizando a relevância de continuarmos lutando por uma democracia cada vez mais consolidada.

1.3 Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar como os dados governamentais abertos estão sendo expostos no Brasil para compreender de que forma a abertura desses dados de forma eficiente pode colaborar para o aumento das práticas de transparência pública no país. Para tanto será realizado estudo de um caso particular de inovação democrática digital, o Open Data Index. Diante disso, a pesquisa se divide em 3 (três) objetivos específicos:

- I. Contextualizar sobre os principais instrumentos de ação pública sobre transparência no Brasil;
- II. Analisar o Open Data Índice de acordo com as características institucionais e tecnopolíticas das Inovações Democráticas;
- III. Identificar a percepção dos atores envolvidos no Open Data Índice sobre inovação e suas implicações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transparência Pública

Entendemos que a transparência existe quando a sociedade tem acesso aos atos governamentais e, também, a como e por quem esses atos foram praticados (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

A ideia de transparência não é algo fixo, ou seja, cada governo vai atuar de acordo com as normas estabelecidas por ele. Quanto mais dados expostos, mais formas de acesso por parte da sociedade civil, mais transparente é o governo, segundo Gomes *et al.* Devemos nos atentar para o fato de que a transparência e a publicidade atuam de forma conjunta na continuidade de um estado democrático, colocando a sociedade como agente monitorador de seus atos (FREITAS, 2021).

Gomes *et al.* (2018, p. 1) nos trazem uma definição de transparência como “um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele”. Isso nos faz entender que a transparência está relacionada à abertura, por parte do governo, para que a sociedade tenha a disponibilização acessível dos dados sobre seus atos. Cunha Filho (2018) entende que a transparência é válida quando, de alguma forma, acrescenta algo à prática da democracia. E complementa que essa transparência precisa ser clara e possível para o acompanhamento por parte da sociedade dos atos de agentes públicos.

Entende-se então que a transparência pública é um dos pilares da democracia. Bobbio (2015), em sua obra *Democracia e Segredo*, entende a falta de transparência como um poder oculto e afirma que este poder não se relaciona com a democracia, já que um é consequência da destruição do outro. Diante disso percebemos que:

Não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado das decisões que são tomadas em nome do interesse coletivo e de exprimir sobre eles sua própria crítica livre (BOBBIO, 2015, p. 41).

A transparência é um termo relativamente novo, uma causa do que chamamos de publicidade. Segundo Gomes *et al.*, a palavra transparência veio à tona com o

estudo de Kant, que fundamentou a sua análise na ideia da moral relacionada aos atos dos agentes públicos. Kant trabalhou este termo em torno do que ficou conhecido como normativismo kantiano, em que aponta a publicidade como um ato de consciência moral (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Gomes *et al* também nos mostram que esse pensamento foi seguido por outros vários estudiosos, entre eles Jeremy Bentham, que adota a publicidade na mesma linha de Kant, mas coloca em sua análise a ideia de que a publicidade está vinculada a exposição dos que detém o poder, ou seja, o constrangimento dele, onde o agente público tem a chance de pensar antes de cometer atos em favor apenas da sua individualidade e adota a visão conhecida por utilitarismo benthamiano.

Bobbio (2015) também faz referências sobre a exposição ou não dos detentores do poder, apontando que o poder oculto, ou seja, aquilo em que a sociedade não tem acesso, tem mais chances de ser corrompido, por isso a necessidade de estabelecer uma democracia com seu principal fundamento na transparência pública. Sendo assim:

A publicidade é, antes de tudo, uma poderosa sanção social, um constrangimento consistente para que os indivíduos se comportem de maneira virtuosa principalmente em situações que estejam sob forte tentação (GOMES *et al.*, 2018, p.19).

Nos dias atuais, o termo transparência ganhou espaço e é diante dele que tratamos da necessidade de informações expostas, por parte dos agentes públicos, de forma inteligível e acessível para a sociedade. Com a necessidade de que essas informações sejam possíveis para sua utilização em diversos caminhos, assim a sociedade terá um acesso de fato efetivo aos dados governamentais. O maior foco no que diz respeito à transparência é saber se essa transparência realmente é efetiva para o fortalecimento da democracia e analisar como e em qual nível de qualidade essas informações estão sendo prestadas. Portanto:

Insistimos que há transparência apenas quando há informação sobre os atos que se praticam em volume e qualidade suficientes para que um "olhar externo" ("externo", evidentemente, à órbita dos agentes) possa formar uma adequada compreensão da ação praticada (GOMES *et al.*, 2018, p. 27).

À vista disso, entende-se então que um governo é de fato transparente quando ele consegue compartilhar seus dados de forma que estes sejam acompanhados e fiscalizados pela sociedade.

2.2 Transparência pública como princípio de publicidade, *accountability* ou *openness*

A transparência pode ser considerada a causa do conceito de publicidade já conhecido, como citado no item anterior. A Constituição Federal de 1988 deu o passo inicial no Brasil, em seu art. 37, garantindo o princípio da publicidade administrativa. Com isso entendemos que:

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 (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 50).

Pode-se entender que a publicidade está ligada à questão moral e garante uma relação de proximidade entre governantes e governados. Segundo Gomes *et al*, essa publicidade se dá não pelo questionamento do caráter de quem está exercendo a função pública, mas o que essa pessoa pode fazer diante de tanto poder, e evitar que use este poder para o seu próprio benefício.

A publicidade está inteiramente ligada à transparência, já que ambas praticam o mesmo ato sobre a divulgação de informações públicas (VAZ *et al.*, 2010). Este ato garante a legitimidade do governo e estreita a sua relação com a sociedade, sendo esta a mais interessada pelos atos governamentais.

A *accountability* segue a mesma linha de raciocínio e garante mais proximidade entre Estado e sociedade com base na transparência governamental. Associada a prestação de contas por parte do Estado, garante que a população tenha acesso a dados relacionados aos gastos públicos e com isso consiga exercer ainda mais o seu direito como fiscalizador dos atos praticados por agentes públicos. Vaz *et al* (2010) apontam que a transparência e a *accountability* partem da mesma linha de raciocínio e entende a transparência como princípio da *accountability*.

O Brasil já possui uma relação com a prestação de contas. A Lei Complementar nº 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, é um dos mecanismos que garante à população acesso a todas as informações relacionadas às ações referentes aos gastos de governo, exceto as que entram em grau de sigilo, com termos expressos na

lei. Foi criada com o objetivo de garantir que o art. 37 da Constituição Federal, que estabelece o acesso à publicidade administrativa por parte da sociedade, seja colocado em prática.

A transparência associada a *openness* trata da disponibilização, de forma correta e aberta, dos dados governamentais por parte do governo. Mas o que então podemos considerar como forma correta neste caso? Entende-se que os dados precisam estar disponíveis de forma inteligível e acessível para qualquer público. A ideia de ser um governo transparente não se baseia apenas em jogar todos os dados em uma plataforma, é necessário que o Estado também se responsabilize pela forma com que esses dados estão sendo disponibilizados, onde uma pessoa sem conhecimento técnico na área consiga ler e entender o que se trata; caso isso não aconteça, não estaríamos praticando a transparência, já que esses dados não poderiam ser utilizados pela sociedade.

A transparência pública tem algumas vertentes, como citamos neste tópico. Podemos entender que todas se baseiam na participação social ativa em atos de agentes públicos. A ideia central, que não se pode esquecer, é que a transparência precisa ser feita e pensada por parte do Estado para atender todo o seu público e fazendo com que a participação seja de fato efetiva e que assim a sociedade possa exercer seu papel de agente fiscalizador, fortalecendo a democracia.

2.3 Transparência pública e a participação social

A aplicação de instrumentos de ação pública voltados para a transparência é uma excelente forma de garantir que a sociedade tenha uma participação efetiva nas ações governamentais. Isso faz com que tenhamos uma democracia de fato consolidada, onde a sociedade possa acompanhar e monitorar atos de agentes públicos. Diante disso:

A informação que o Estado produz, guarda, organiza ou gerencia em favor do cidadão é um bem público. O acesso a ela é fundamental para a consagração da democracia. O cidadão bem informado tem uma capacidade maior de conhecer e requerer seus direitos ao Estado, bem como exercer efetivamente o controle social (MENDONÇA; MELO, 2018, p. 261).

É válido destacar o conceito de transparência pública ativa e transparência pública passiva, relacionados diretamente com a atuação da sociedade. Entendemos a transparência pública ativa como sendo a publicação dos atos praticados pelos agentes públicos tanto por livre e espontânea vontade, quanto por meio de leis. Portanto, transparência ativa é a prestação de contas por parte do Estado para com a sociedade, onde o primeiro disponibiliza todas as informações referentes aos seus atos. Silva (2017) entende que a transparência pública ativa diz respeito à disponibilização dos dados, por parte do Estado, de forma que estes dados possam ser utilizados pela sociedade para o entendimento do que está sendo feito pelos agentes públicos.

Já a transparência passiva é quando a informação é solicitada, ou seja, quando o interessado vai atrás do órgão que detém a informação e pede acesso a ela. Essa informação tem que ser repassada ao cidadão, já que é o seu direito e dever do Estado.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 2011, é um caminho para facilitar a transparência pública, sendo ela ativa ou passiva, mas ainda existe um caminho longo até que os órgãos disponibilizem seus dados de maneira adequada, já que a falta de mecanismos legais claros afeta diretamente em como esses dados estão sendo repassados para a sociedade.

A LAI garante que a sociedade tenha acesso às informações e trata da necessidade do Estado de incentivar e ensinar a sociedade a entender esses dados

disponíveis. Com isso podemos reforçar ainda mais a necessidade de mecanismos que facilitem a interação da sociedade com os atos dos agentes públicos. A democracia se faz com uma sociedade ativa, com um engajamento entre todos.

Um outro bom exemplo que ocorre em algumas cidades do Brasil é o orçamento participativo. Esse mecanismo de transparência se trata de uma forma ativa da participação civil nas escolhas do que vai acontecer em suas cidades em relação a orçamentos e investimentos. É um caminho que reforça a necessidade de implementar cada vez mais formas de participação ativa onde a população possa ser capaz de executar as políticas públicas que irão afetá-las diretamente.

Para o cidadão ter conhecimento suficiente para participar de forma ativa na vida pública, as informações precisam ser acessíveis a ele, ou seja, precisam ser informações que de fato possam ser entendidas e usadas por pessoas. Por isso a importância na necessidade de a transparência ser um instrumento claro a todos.

Diante disso, podemos compreender também que é dever do Estado garantir formas de treinamento para a sociedade, de maneira que os indivíduos possam ter o conhecimento completo para o usufruto das informações governamentais fornecidas.

Esse mecanismo de interação entre Estado e sociedade pode levar a consequências muito positivas, como um nível de confiança mais elevado por parte da sociedade com quem os governa, visto que ela está tendo o conhecimento necessário sobre os atos que ocorrem no ambiente político, econômico e social no qual estão inseridas.

2.4 Transparência pública digital

O conceito de transparência pública digital, ao longo dos últimos anos, vem ganhando uma força absurda quando o assunto é participação social. Isso porque as formas de tecnologia de comunicação e informação (TICs) estão se desenvolvendo cada vez mais.

O avanço da internet garante que as pessoas tenham acesso às informações de maneira muito mais rápida e, com isso, a participação pode se tornar muito maior e mais efetiva. Dessa forma, “a promoção da transparência pode ser potencializada, pois os meios eletrônicos permitem uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública” (VAZ *et al.*, 2010, p. 45).

A implementação de mecanismos para a transparência pública de forma digital facilita a participação social em vários sentidos. Uma delas é a utilização mais assertiva quanto aos dados disponibilizados, visto a facilidade de combiná-los de inúmeras maneiras e obter cada vez mais conhecimento sobre os atos públicos. Diante disso, “as informações disponibilizadas não só podem ser utilizadas e reutilizadas, como podem compor novos dados, informações e conhecimento construído a partir do agrupamento, combinação e recombinação dos dados” (FREITAS, 2021, p. 81).

No Brasil, o conceito de e-participação já vem sendo colocado em prática, por exemplo, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Nº 101/2000), como já citado, onde a sociedade tem acesso a dados referentes aos gastos públicos e com isso conseguem exigir uma prestação de contas por parte do Estado, inclusive por meio dos orçamentos participativos.

Entende-se então o quanto as TICs estão sendo importantes para o avanço da transparência por meio digitais e com isso mais conceitos vêm sendo colocados em jogo. A implementação dos dados governamentais abertos (DGA), também conhecido como Governo Aberto, é, atualmente, um dos mais novos mecanismos da e-transparência.

Os DGA têm o objetivo de disponibilizar todo o conteúdo referente aos atos dos agentes públicos de forma que possam ser utilizados pela sociedade. Esse objetivo se relaciona perfeitamente com os conceitos das TICs e da transparência pública.

2.5 Dados governamentais abertos como mecanismo para a transparência pública

Entendemos dados governamentais abertos, assim como já mencionado nesta pesquisa, como uma forma de fornecimento de dados por parte de uma instituição, de forma inteligível e acessível. Issa (2013, p. 16) define dados abertos como a “publicação e a disseminação das informações na rede, em formato bruto e aberto, de modo a permitir sua reutilização por terceiros”.

O avanço das TICs nos permite começar a pensar em um mundo cada vez mais tecnológico e conectado por meios digitais, até mesmo pela facilidade de comunicação que a internet nos permite. Os DGA podem ser então um mecanismo facilitador entre o uso das TICs a favor da transparência governamental.

Issa (2013) entende esse avanço da tecnologia e internet associada a governos abertos como uma Sociedade em Rede, onde ambas estão cada vez mais ligadas com as ações governamentais e sociais.

Freitas (2021) também aponta o avanço do uso da internet como um grande salto no avanço da transparência pública, já que facilita que os dados estejam abertos e acessíveis a todos os interessados, gerando assim cada vez mais o envolvimento da sociedade com os atos praticados pelo governo.

A ideia dos DGA, mesmo que ainda pouco exploradas, é satisfatória quando o assunto é participação social e transparência pública, já que pode ser um mecanismo facilitador na implementação de diversos conceitos sobre a prática da transparência.

Vale ressaltar que, mesmo sendo uma base de estudos recentes, os DGA já possuem uma linha que precisa ser seguida para que os dados sejam disponibilizados de maneira que atendam a sociedade. “Os dados abertos precisam estar em formato aberto, acessíveis, legíveis por máquina e a informação gerada a partir deles deve ser produzida por todos e para todos” (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018, p. 693).

O conceito de dados abertos, mesmo não tendo ligação conceitual com a transparência, tende a ser um mecanismo muito eficaz para fazer com que a população tenha acesso facilitado aos atos governamentais.

A internet, atualmente, é o maior canal de comunicação entre a sociedade, por isso garante que a transparência governamental consiga atingir um público muito maior, o que facilita no aumento da transparência e o fortalecimento da democracia, com a participação mais ativa da sociedade.

A LAI já apresenta conceitos que são condizentes com a implementação dos dados governamentais abertos, garantindo que a informação passada para a sociedade tenha que ser conceptível, acessível e que possa ser reutilizada.

O contexto sobre transparência, como já foi citado, é relativamente novo. Diante disso a necessidade de inovar e implementar novas ações para a sua aplicação efetiva é necessária. Atualmente, a pressão social para transparência está cada vez maior, gerando cada vez mais a necessidade de criação de novos mecanismos para sua implementação.

Os dados governamentais abertos vêm com o intuito de facilitar e atender ainda mais o conceito de transparência e a reutilização dos dados por parte da sociedade. Diante disso:

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 (VAZ *et al.*, 2010, p. 48).

2.6 Inovações democráticas

Pode-se compreender a inovação democrática como um mecanismo da democracia, ambas andam em conjunto no fortalecimento de um desenvolvimento social e político cada vez mais participativo.

2.6.1 Abordagem Pragmática

A abordagem pragmática entende o conceito de inovações democráticas como sendo algo mais complexo do que um simples mecanismo de participação social.

Thamy Pogrebinski (2016), em sua análise sobre as Inovações para a Democracia na América Latina, entende que a participação é um meio em relação às inovações democráticas. São considerados meios das inovações para alcance de seus fins: a deliberação; o voto direto; a participação digital e a representação cidadã. Os fins que orientam as atividades das inovações também são fundamentais e definidos pelas variáveis necessárias a uma democracia: accountability; responsividade; inclusão política; igualdade social; Estado de direito. Diante disso:

Definimos as inovações democráticas como instituições, mecanismos e processos cujos objetivos visam fortalecer pelo menos uma das cinco dimensões da qualidade da democracia através de um dos quatro meios de participação e que podem ter impacto no ciclo de políticas (POGREBINSCHI, 2016)².

Como será visto, a abordagem pragmática apresenta algumas diferenças em relação à abordagem tecnopolítica. A primeira trata da complexidade da relação entre as inovações e a democracia, levando em consideração o ciclo de políticas públicas. Já a segunda trata das inovações democráticas de forma mais direta, considerando a ação pública como um todo. O ciclo de políticas públicas, no modelo da abordagem tecnopolítica, não é visto como suficiente para orientar uma concepção de inovação democrática.

Como já falado nessa pesquisa, cada vez mais a sociedade está se mantendo presente nas ações governamentais, cobrando mais responsividade por parte dos

² A citação foi extraída do site do projeto Latinno em: <https://latinno.net/pt/concepts/>

atos estatais e se fazendo presente na política. Diante disso, as inovações democráticas estão ganhando cada vez mais força para garantir que a democracia se mantenha de fato eficiente.

2.6.2 Abordagem Tecnopolítica

A abordagem tecnopolítica aponta a inovação democrática como sendo "um espaço sociotécnico onde saberes, instrumentos, processos, atores e representações se encontram para a materialização da ação pública" (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2022, p. 198).

As inovações democráticas digitais têm, atualmente, um papel muito importante devido ao aumento do uso de tecnologias entre a sociedade e o Estado. O objetivo de uma inovação democrática é construir e melhorar mecanismos já existentes em ferramentas realmente úteis no fortalecimento da democracia. Garantir que a sociedade tenha acesso aos instrumentos necessários para auxiliar nas questões de Estado.

Freitas (2021) entende que uma inovação democrática digital é realmente efetiva quando são observados resultados, diretos ou indiretos. Diante disso,

os resultados efetivos das inovações democráticas digitais, expressos por meio das demandas cidadãs consideradas em processos políticos - e transformando-se, assim, em instrumentos de ação pública - são fundamentais para que tais inovações possam ser consideradas instrumentos que atuam para o fortalecimento da democracia (FREITAS, 2021, p. 87).

As iniciativas democráticas que utilizam os dados abertos como ferramenta de transparência pública são formas de inovações democráticas com possíveis resultados positivos. Isso porque é um mecanismo com o intuito de facilitar a disponibilização de dados governamentais de forma inteligível e acessível a todos.

O que pode gerar um problema é em como esses dados estão sendo disponibilizados, por isso a necessidade de entender como o Estado está ofertando e de que forma esses dados estão expostos para que, de fato, a utilização dos dados abertos como instrumento de ação pública em favor da transparência pública e da participação social se torne uma inovação democrática realmente eficiente e com

resultados para a sociedade, garantindo a participação popular e uma ação social cada vez mais ativa nas ações do Estado.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo tem por objetivo apresentar os meios técnicos e descritivos que foram utilizados para alcançar o objetivo geral da pesquisa que trata da utilização de instrumentos como análise documental, entrevista semiestruturada e a observação do pesquisador por meio de um estudo de caso.

3.1 Contexto geral

Esta pesquisa tem por objetivo explorar a relação da implementação dos dados governamentais abertos com uma maior utilização de práticas de transparência pública e como isso pode vir a gerar um governo cada vez mais responsável em relação aos seus atos, gerando um Estado de fato democrático.

Diante disso, trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, em que Creswell (2007, p. 27) afirma ser “um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos atribuem a um problema social ou humano”. A escolha deste método foi feita com base na necessidade de uma maior exploração sobre o tema e com o objetivo de contribuir para os estudos que já existem tanto sobre transparência pública, quanto sobre governos abertos ou dados governamentais abertos.

Nesse contexto, trata-se de uma pesquisa documental com a análise de documentos secundários sobre os temas transparência pública, dados governamentais abertos e inovação democrática, utilizados com ênfase no referencial teórico. E, no que diz respeito à análise sobre os resultados de pesquisa, um envolvimento mais focado na observação de uma inovação democrática relacionada com a utilização de dados abertos como mecanismo de transparência pública, o Open Data index.

3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados

Creswell (2007, p. 35) entende o processo da metodologia de uma pesquisa como sendo as estratégias de investigação e afirma que esses meios "proporcionam uma direção específica aos procedimentos em um projeto de pesquisa".

Esta pesquisa tem como base um estudo de caso sobre o uso de dados governamentais abertos como ferramenta no fortalecimento da democracia por meio da transparência pública. Creswell (2007) afirma que o estudo de caso é um dos mecanismos de investigação em uma pesquisa onde o investigador explora determinada questão.

A análise da pesquisa, como citado na introdução, se divide em 3 (três) objetivos específicos. A primeira parte da pesquisa tratou de identificar os principais instrumentos de ação pública referentes à transparência no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste contexto, com a finalidade de auxiliar na visualização, também foi elaborada uma linha do tempo organizada de maneira temporal.

O segundo ponto da pesquisa teve como objetivo avaliar, de maneira mais específica, a inovação democrática escolhida, o Open Data Index, com base na abordagem tecnopolítica de inovações democráticas. Neste tópico, o foco foram as características institucionais e tecnopolíticas presentes nessa inovação.

No terceiro momento o objetivo da pesquisa tem por finalidade identificar a percepção dos atores envolvidos no ODI. Nesta etapa foram realizadas duas entrevistas com o objetivo de entender melhor sobre os atores e a inovação em si. Danielle Bello, coordenadora de Advocacy e Pesquisa da OKBR, respondeu a perguntas específicas sobre o ODI, mas também sobre o seu entendimento geral em relação a dados abertos e transparência caminhando juntos. Informo que as respostas nesta primeira entrevista foram mais curtas e objetivas.

Uma segunda entrevista foi realizada com a Fernanda Campagnucci, diretora-executiva da OKBR, também com o objetivo de entender melhor sobre a sua percepção e atuação no contexto geral sobre transparência e sobre a inovação.

A análise da pesquisa teve então foco maior na análise de dados secundários encontrados na própria página da inovação democrática, o ODI, com ênfase no relatório disponibilizado de Índice de Dados Abertos para cidades 2018.

O Open Data Índex é um projeto realizado pela Open Knowledge Foundation e tem por objetivo identificar de que forma os dados abertos estão sendo disponibilizados para a sociedade e como esses dados podem ou não ser eficientes na manutenção da democracia no país. É um projeto que foi desenvolvido no âmbito mundial e, em 2017, aconteceu no Brasil com auxílio da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-DAPP).

Por fim, o objetivo geral foi fazer uma análise documental com foco na inovação democrática Open Data Índex e analisar como os dados governamentais abertos, disponibilizados de maneira adequada, podem colaborar para o aumento das práticas de transparência no Brasil.

4 ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise dos principais instrumentos de ação pública sobre transparência no Brasil

A transparência pública no Brasil perpassa um longo caminho até os dias atuais. O normativo que deu base para a publicização de informações governamentais no país foi a Constituição Federal de 1988 que, em seu inciso XXXIII do art. 5º, detalha:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Após a promulgação da CF, o país passou alguns anos sem avançar nos trâmites sobre a implementação de instrumentos de ação pública capazes de garantir o acesso à informação, como estabelecido. Diante do fato, notamos tratar-se então de um tema de extrema complexidade que, por sua vez, pode ter grande impacto diante dos distintos conflitos de interesses que permeiam o governo.

O primeiro normativo de grande relevância entre os ordenamentos jurídicos sobre transparência no país foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, onde garante o acesso e controle aos gastos governamentais. Inclusive, a LRF já foi capaz de introduzir o acesso aos dados por meios eletrônicos.

Sua implementação elevou a participação social no país e, conseqüentemente, o governo brasileiro se dedicou ainda mais na implementação de instrumentos públicos voltados para a transparência e engajamento social no país, inclusive incluindo o uso da internet como ferramenta para transferência de informações e participação social.

Em 2004, por meio da Controladoria Geral da União (CGU), foi criado o Portal da Transparência do Governo Federal. Trata-se de um instrumento capaz de proporcionar conhecimento e controle por parte da sociedade civil de ações governamentais referentes aos recursos financeiros.

O portal tem por finalidade ser “um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil” (GOVERNO FEDERAL, 2022)³.

A elaboração desse instrumento concerne ao grande avanço tecnológico que vem acontecendo ao longo dos anos, utilizando a internet como instrumento facilitador para o acesso aos dados governamentais, garantindo maior agilidade nas informações.

Mas, mesmo diante do progresso que o portal estabeleceu, os resultados não foram promissores no que tange à participação social no país. Isso porque o portal é pouco utilizado como mecanismo de controle por parte da sociedade. Isso não desqualifica seus resultados positivos, visto que ainda é utilizado por várias instâncias como boa ferramenta de consulta.

É válido destacar que o instrumento em questão foi colocado como uma ferramenta à margem das prioridades políticas, podendo servir como explicação para a pouca manutenção das informações. Mas, mesmo o Portal Federal não obtendo tanto sucesso como o esperado, trata-se de um programa de grande relevância e que deu abertura para as esferas estaduais e municipais se espelharem e implementarem os portais de suas localidades.

Com isso, tornou-se necessária a implementação de um normativo que garantisse de fato a disponibilização, de forma contínua e inteligível, dos dados governamentais, garantindo a transparência pública e a participação social de maneira ativa.

A Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), foi o divisor de águas quando tratamos de transparência pública no Brasil. A norma tem como finalidade regulamentar o acesso à informação, garantindo a máxima publicidade de dados, sendo o sigilo da informação uma exceção. Aplica-se a União, estado, Distrito Federal e municípios, onde, em seu art. 8º, garante:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas

³ A citação foi extraída do site do Portal da Transparência em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>

competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

Sua promulgação trouxe, como forma de obrigatoriedade, a publicização de dados, de forma inteligível e acessível, nos meios eletrônicos. Até então não existia uma norma que determinasse de que forma os dados deveriam ser disponibilizados.

É de extrema relevância destacar também o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI no âmbito do executivo federal. Tem como principal finalidade reger as obrigações do governo federal no que diz respeito à transparência, garantindo o acesso ativo da sociedade por meio de informações claras e acessíveis em seus sites oficiais.

Percebe-se então que os normativos, após a LRF, começaram a implementar o mecanismo de uma democracia cada vez mais digital e, seguido pelo LAI, garantindo a obrigatoriedade de disponibilização de dados por meio das plataformas digitais do governo.

À face do exposto, o governo vem se consolidando cada vez mais sobre as inovações democráticas em torno da transparência pública no país e, como consequência, começou aderir ao mecanismo de dados abertos. O Brasil é um dos fundadores de uma das maiores iniciativas internacionais de dados abertos, a *Open Government Partnership*.

A OGP foi fundada em 2011 e, atualmente, tem cerca de 75 países participantes. Temos como conceito:

A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership) 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 (GOVERNO FEDERAL, 2022)⁴

A iniciativa tem início a partir da assinatura de um documento por parte dos participantes, a Declaração de Governo Aberto, e, logo após, a apresentação de Planos de Ação. É por meio desses planos de ação que cada país se responsabiliza diante da necessidade de criação de meios para fomentar a transparência e,

⁴ A citação foi extraída do site da Controladoria-Geral da União em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>

consequentemente, a participação social, gerando uma sociedade cada vez mais democrática e menos corrupta.

A OGP, segundo a Controladoria-Geral da União (2022)⁵, define uma linha principal que os países participantes devem seguir para garantir os resultados de fato efetivos, sendo estes divididos em 4 (quatro) princípios: transparência; participação cidadã; *accountability*; tecnologia e inovação. Aqui no Brasil, o órgão responsável pela coordenação da iniciativa é a Controladoria-Geral da União.

A participação do Brasil na OGP é um passo de extrema importância na garantia da responsividade do governo para com as demandas que a sociedade impõe diante dos enormes avanços tecnológicos e democráticos que vem acontecendo. Nos anos seguintes foram instaurados alguns normativos voltados para dados abertos e governo digital no país.

Em 2016, por meio do Decreto nº 8.777, foi instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Esse normativo foi promulgado com a finalidade de garantir a disponibilização de dados governamentais de maneira correta.

O normativo visa estabelecer o uso das TICs como mecanismos facilitadores da transparência pública e da participação social, estabelecendo mecanismos cada vez mais eficazes para garantir o controle social. O instrumento aponta para o uso de dados de forma livre e decifrável por máquinas para que o usuário possa reutilizar e mesclar todos esses dados disponíveis.

Também em 2016 o país passou a estabelecer a Estratégia de Governo Digital, instituída por meio do Decreto nº 8.638, de 2016. O normativo teve durabilidade entre os anos 2016-2019 e, por finalidade, tinha como objetivos:

I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas (BRASIL, 2016).

⁵ Informação extraída do site da Controladoria-Geral da União em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/como-funciona>

Trata-se, portanto, de um mecanismo com a finalidade de orientar a administração pública federal para a transformação por meios digitais. Para fins desta pesquisa, é válido destacar o quanto a norma visou estimular a transparência e facilidade no acesso aos dados e na inclusão, cada vez mais democrática, da participação social. Tendo como um de seus principais objetivos a eficiência do serviço público, a publicidade de seus atos e o controle social por meio da participação no processo de elaboração e monitoramento de políticas públicas.

A EGD teve a sua continuidade com um novo Plano Plurianual (PPA) instituído para os anos 2022-2022, por meio do Decreto nº 10.322, de 28 de abril de 2020. O decreto segue o mesmo caminho estabelecido anteriormente e enlaça determinadas estratégias para tornar o governo cada vez mais digital, tendo como principais objetivos:

oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível; conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes; implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital; disponibilizar a identificação digital ao cidadão; adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal; otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; formar equipes de governo com competências digitais. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

É notório algumas diferenças entre os últimos PPAs quanto ao incentivo à participação social nas agendas de governo. No plano em vigência a promoção da transparência quanto aos atos de governo continuam, mas diferente do que foi estabelecido anteriormente, a garantia de inclusão social por meio da participação e controle sofreu um retrocesso.

Percebemos diante do que foi exposto neste tópico que, mesmo em passos lentos, o Brasil vem tomando medidas cada vez mais específicas em torno de uma

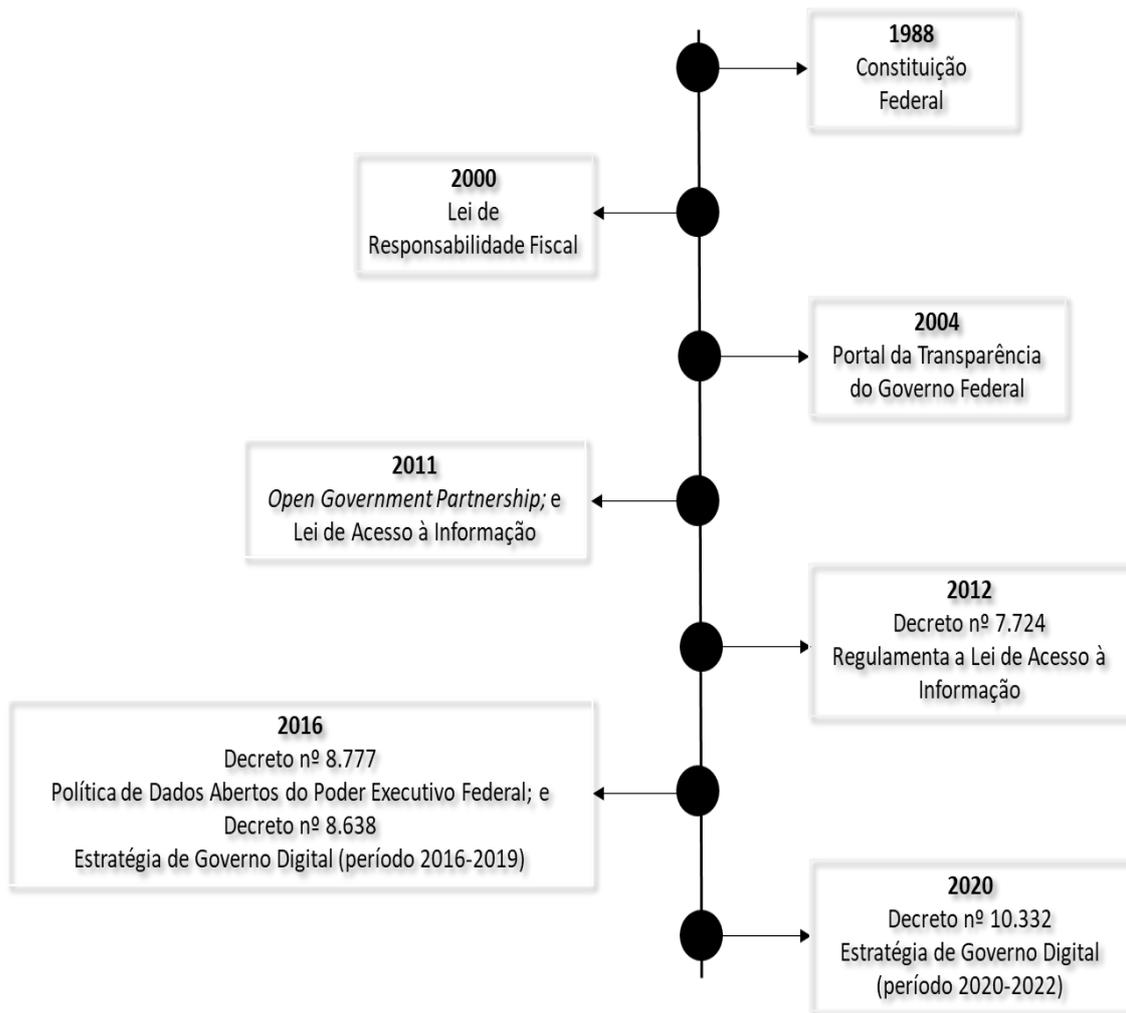
democracia cada vez mais consolidada, entendendo os progressos democráticos e tecnológicos e estabelecendo mecanismos capazes de ir ao encontro com todas essas mudanças e necessidades estabelecidas pela sociedade.

É válido destacar, ainda, a percepção sobre a promulgação de normativos cada vez mais imersos na utilização de dados abertos como ferramenta importante na transparência de atos governamentais, levando a democracia cada vez mais para o universo digital de inovações.

Trata-se, portanto, de um processo contínuo de construção em busca de melhorias. Diante da complexidade do tema devemos levar em consideração o que o país já foi capaz de alcançar e em como melhorou as políticas que tratam de transparência e de controle social.

Com o intuito de facilitar a percepção do leitor, foi construída uma linha do tempo em torno dos principais instrumentos de transparência pública no Brasil aqui citados. A ilustração segue apresentada na página a seguir.

Ilustração 1: Principais instrumentos mapeados de transparência pública no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

4.2 Percepção sobre a inovação democrática em questão: o Open Data Índice

O Open Data Índice é uma das iniciativas democráticas realizadas pela Open Knowledge Foundation, organização internacional que tem por finalidade promover conhecimento por meio de informação livre, gerando cada vez mais transparência de dados. Trata-se de uma entidade de cunho cívico capaz de orientar governos e organizações sobre a disponibilização responsável de informações aos seus usuários (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2022)⁶.

Sabemos que o conceito e uso de dados abertos vem ganhando cada vez mais força nos últimos anos. Em vista disso, diante da necessidade de esclarecer a forma com que os dados estão sendo passados, a OKF criou o Open Data Índice (Índice de Dados Abertos em português), que tem por finalidade mensurar os gargalos existentes na disponibilização de dados dos governos.

No primeiro momento, o ODI ocorreu de forma global, com seu primeiro exercício em 2013. A iniciativa visa medir a abertura de dados nos países de acordo com a sua definição, onde:

Aberto significa que qualquer pessoa pode acessar, usar, modificar e compartilhar livremente para qualquer finalidade (sujeito, no máximo, a requisitos que preservem a proveniência e a abertura)" (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2022)⁷.

O estudo visa desvendar as falhas existentes na transparência desses dados e mostrar aos governos onde estão errando; é uma forma de gerar maior controle por parte da sociedade e garantir que o governo tenha uma resposta assertiva sobre suas ações, sendo possível perceber em que pode melhorar.

Trata-se, portanto, de uma maneira para incentivar cada vez mais a disponibilização de dados de forma correta e, como consequência, gerar cada vez mais transparência por parte dos atos governamentais. Segundo a OKF, entendemos que:

o índice e seus rankings geraram um diálogo público significativo entre funcionários do governo, organizações não governamentais internacionais e

⁶ Referência extraída do site da Open Knowledge Foundation em: <https://okfn.org/team/>

⁷ A citação foi extraída do site da Open Knowledge Foundation em: <https://opendefinition.org/>

ativistas comunitários, além de receber uma cobertura significativa da mídia (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2022).⁸

O último ODI Global ocorreu em 2017, tendo como ano base da pesquisa 2016. O relatório final divulgado pela organização nos permite entender alguns dos principais pontos em que os governos são falhos. A organização disponibiliza, no site específico do Índice Global, os dados de cada um dos países analisados com os resultados detalhados, constam em sua página oficial os resultados dos anos entre 2013, 2014 e 2015.

É válido destacar que a metodologia do último ODI, aplicado em 2016, sofreu alterações, o que dificulta sua comparação com os anos anteriores. Diante disso, esta pesquisa focou a sua análise nos anos 2013-2015.

O país da América Latina com a melhor classificação, de acordo com o ODI 2015, é a Colômbia, que ocupa a 4ª posição do ranking. Mas, se tratando de uma análise mais aprofundada, a Colômbia e o Brasil pecam em grande parte com os mesmos problemas. Um desses problemas mais recorrentes trata-se da disponibilização das informações em formato aberto de forma que os dados sejam processados e utilizados de forma livre.

Em consideração a isso, um dos problemas apontados pelo relatório em todos os países analisados e, talvez o mais relevante para esta pesquisa, é sobre a forma com que os dados são disponibilizados. Como definição, sabe-se que aberto significa dados que qualquer pessoa possa ter acesso e que consiga utilizá-lo em sua forma bruta.

É notório que o problema sobre a disponibilização de dados de maneira adequada é um dos pilares principais para o enfraquecimento de uma transparência pública efetiva, trata-se então de um dos maiores embaraços para o fortalecimento de uma democracia.

O Brasil ocupa, com base no ODI 2015, a 12ª posição na classificação realizada pela iniciativa. Temos como decorrência da pesquisa um patamar promissor, mas que ainda nos permite enxergar a necessidade de maiores progressos no que diz respeito à transparência de dados no país. Diante disso, temos como principal conclusão do estudo que:

⁸ A citação foi extraída do site Open Knowledge Foundation em: <https://okfn.org/what-we-do/case-studies/mapping-state-open-government-data-across-globe/>

o Brasil pode ser considerado um país avançado no quesito publicidade e divulgação de informações, mas ainda precisa desenvolver aspectos no que se refere à facilidade de acesso e capacidade de gerar entendimento a partir dos dados (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2018)⁹

Após grande progresso e sucesso na implementação da inovação pelo mundo, o projeto foi se aperfeiçoando para atender as demandas mais locais. No Brasil, a inovação veio como um projeto piloto implementado no ano de 2016 em apenas duas cidades, São Paulo e Rio de Janeiro.

Esse primeiro momento foi importante já que obteve resultados positivos e gerou grande relevância no que diz respeito ao interesse das autoridades públicas para fazerem parte do projeto e construir um bom caminho com a finalidade de melhorar a exposição de seus dados. Tendo um resultado positivo, o projeto foi ampliado para outros estados do país.

A inovação aconteceu com a participação de 08 (oito) cidades, avaliando cerca de 136 bases de dados. A inovação teve participação da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV DAPP), centro de pesquisa voltado para a prática de inovação de políticas públicas (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2018)¹⁰.

Como resultado, percebemos que os estados brasileiros ainda possuem um longo caminho na busca de uma disponibilização de dados de forma correta. Diante disso, “apenas 25 % das bases de dados avaliadas estão 100% de acordo com a definição de dados abertos” (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2018, p. 4).

Mas, é válido destacar que assim como no contexto geral do país, os estados já possuem um bom arcabouço de normas quanto a publicização de informações públicas. Como citado nesta pesquisa, um dos grandes problemas na continuidade dessas ações trata-se dos grandes conflitos de interesses existentes no nosso país.

Esses resultados nos levam a entender cada vez mais a necessidade de engajamento do governo diante da necessidade de avanços democráticos mais efetivos. Como conclusão, o projeto aplicado em nosso país entende que:

⁹ A citação foi extraída do relatório Índice de Dados Abertos para Cidades 2018 em: <https://ok.org.br/wp-content/uploads/2020/04/WEB-I%CC%81ndice-de-dados-abertos-1.pdf>

¹⁰ Relatório Índice de Dados Abertos para Cidades 2018 disponível em: <https://ok.org.br/wp-content/uploads/2020/04/WEB-I%CC%81ndice-de-dados-abertos-1.pdf>

o Brasil é um ator importante na questão da transparência e isso se reflete em certa medida nas suas cidades, mas há ainda um foco na publicização das informações como suficiente para o compromisso com a transparência. Mas é preciso fazer mais: disponibilizar bases em formato abertos, amigável, com metadados adequados, claramente destinados ao domínio público e que facilitem o uso e o entendimento para uma população cada vez maior. Com isso, a agenda da transparência e dos dados abertos pode, de fato, contribuir para o avanço da democracia. (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2018, p. 64)¹¹.

¹¹ A citação foi extraída do relatório Índice de Dados Abertos para Cidades 2018 em: <https://ok.org.br/wp-content/uploads/2020/04/WEB-I%CC%81ndice-de-dados-abertos-1.pdf>

4.3 Percepção dos atores envolvidos com o Open Data Índex e suas implicações

Por intermédio das entrevistas realizadas nesta pesquisa é possível entender de que forma os atores envolvidos na organização e, especificamente, no projeto, percebem o envolvimento dos dados abertos com a ampliação para uma democracia cada vez mais consolidada no nosso país.

Ao longo desta pesquisa, podemos entender a relação dos dados governamentais abertos com um maior engajamento sobre a transparência pública. Trata-se de um percurso que o Brasil trilha ao longo dos últimos anos diante de progressos e retrocessos. À vista disso, a entrevistada 1 afirma que,

É difícil falar de forma tão geral em tão pouco tempo, mas de maneira geral esse é um processo que vem se desenvolvendo desde a nossa constituição de 1988 e a sociedade vem cada vez mais se mobilizando para alcançar as políticas de acesso à informação. Prova disso é a promulgação da Lei de Acesso à Informação, que já nos acompanha há dez anos. Esse é um processo como todos os outros processos democráticos, marcado por avanços e retrocessos em alguns momentos. A gente tem marcos importantes na área de transparência, no que diz respeito a legislação, antes da LAI tivemos a Lei Capiberibe, temos outras legislações também depois da LAI como, por exemplo, a Lei de Governo Digital. Então é um processo incremental e a sociedade tem se envolvido cada vez mais nisso e cada vez mais compreendido a importância de utilizar o acesso à informação como ferramenta para garantia de outros direitos. Hoje em dia temos milhões de pedidos de informação registrados em todo país como uma amostra de que é uma ferramenta utilizada (informação verbal).¹²

De fato, esta pesquisa se desenvolve na mesma linha de raciocínio. É perceptível a evolução nas políticas de acesso à informação no nosso país. O conceito de dados abertos trata de um mecanismo a fim de contribuir ainda mais neste constante desenvolvimento.

A sua implementação vem como facilitador no que diz respeito a inovações democráticas, captando cada vez mais o envolvimento social e facilitando a forma com

¹² Entrevista I. Diretora-Executiva da Open Knowledge Brasil [fev. 2022]. Entrevistadora: Carolaine Santos. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (12 min). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

a que sociedade tem para obter cada vez mais controle social. Com base nisso, a entrevistada 2 afirma que,

Dados abertos garantem maior transparência e prestação de contas por parte do Estado, pressupostos fundamentais em uma democracia saudável. Com isso, garante-se também que a população exerça o controle social e seu direito cidadão de monitorar a atuação governamental e reivindicar que esta seja compatível com as demandas sociais. Dados abertos também possibilitam que a produção de conhecimento e de políticas públicas não estejam concentradas no governo, subsidiando análises mais plurais, inovação e participação (informação verbal).¹³

O Open Data Índex representa, portanto, uma inovação democrática com a finalidade de garantir o controle social por meio da transparência. É uma forma de mostrar ao governo quais os pontos em que a informação precisa de melhorias e auxiliar na elaboração de políticas públicas cada vez mais eficientes. Segundo a entrevistada 2,

Avaliações como o ODI permitem ampliar não apenas a disponibilidade de dados publicados pelo Poder Público, mas sua qualidade, reuso e aplicação a iniciativas concretas de inovação cívica e participação social que visam contribuir para políticas públicas melhores, mais responsivas e representativas (informação escrita)¹⁴

Inovações democráticas vêm ganhando cada vez mais força nos últimos tempos, em se tratando principalmente de cunho cívico. No contexto tecnopolítico essas inovações, acompanhadas de algum aparato político-institucional, podem significar resultados ainda mais significativos. O Open Data Índex trata-se de uma iniciativa totalmente independente, portanto sem existência desse aparato legal.

Ainda que várias pesquisas indiquem que a formalização - com algum aparato legal ou normativo - da inovação democrática seja importante para a sua sustentabilidade e continuidade (FREITAS, 2022), uma das entrevistadas entende que

¹³ Entrevista II. Coordenadora de Advocacy e Pesquisa da Open Knowledge Brasil [set. 2021].

Entrevistadora: Carolaine Santos. Brasília, 2022. 1 arquivo .word. A entrevista na íntegra encontra-se descrita no Apêndice D desta monografia.

¹⁴ Entrevista II. Coordenadora de Advocacy e Pesquisa da Open Knowledge Brasil [set. 2021].

Entrevistadora: Carolaine Santos. Brasília, 2022. 1 arquivo .word. A entrevista na íntegra encontra-se descrita no Apêndice D desta monografia.

uma inovação democrática é passível de bons resultados diante de melhorias em seu processo sem a necessidade de formalização. De acordo com a entrevistada 1,

Não vejo o resultado como algo normativo. Entendo que o resultado é mais como uma melhoria no processo de abertura de dados, então a gente ter a sociedade civil avaliando a disponibilidade e qualidade dos dados ajuda a impulsionar a abertura. Prova disso é o nosso Índice de Dados Abertos da Covid-19. Temos um livro inteiro sobre isso e ele mostra bem concretamente como o índice ajudou a criar incentivos políticos para que a abertura fosse feita, neste caso não tem uma lei dizendo que tem que abrir. O índice é uma tecnologia social, uma metodologia da sociedade para fazer os governos avançarem sim (informação verbal).¹⁵

É interessante percebermos diferenças entre conceitos e ideias em se tratando de inovações democráticas. Freitas (2020) analisa que:

as inovações formalizadas - ou seja, aquelas já inseridas em mecanismos formais, como a constituição de um país, suas leis, programas e políticas públicas - tendem a ter mais *outputs* e *outcomes* do que aquelas ainda não apoiadas por tais mecanismos (FREITAS, 2020, p. 08).

A abordagem tecnopolítica trata, ainda, das implicações diretas e dos efeitos indiretos que uma inovação pode promover. Em relação às implicações diretas, a abordagem tecnopolítica entende tratar-se de “apreender não apenas os instrumentos de ação pública já reconhecidos formalmente pelo poder público, mas também aqueles ainda não instituídos” (FREITAS; CAPIBERIBE; MONTENEGRO, 2022, p. 11).

Em consideração a isso, o ODI aplicado aqui no Brasil é um instrumento de difícil mensuração sobre as implicações diretas, visto a falta de manutenção da inovação, com única edição aplicada apenas em 2018 e, como consequência, sem informações com dados atuais. Segundo as entrevistadas é uma realidade que irá mudar em 2022. A inovação está tendo a sua metodologia reformulada e irá ter novas pesquisas ainda este ano.

¹⁵ Entrevista I. Diretora-Executiva da Open Knowledge Brasil [fev. 2022]. Entrevistadora: Carolaine Santos. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (12 min). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

Diante disso, podemos citar os dados gerais da inovação aplicada de forma global, onde, segundo a entrevistada 2,

Ao observar as avaliações nacionais, é possível identificar avanço no panorama geral de abertura de 2013 a 2015, quando a taxa de abertura dos dados cresceu de 48% para 61%. Em 2016, a metodologia sofreu mudanças, o que dificulta a comparabilidade entre os resultados. No caso das cidades, ainda não foi realizada uma versão posterior à edição de 2018, portanto não é possível analisar o impacto da avaliação. Uma nova rodada está prevista para ocorrer em 2021-2022, com mudanças na metodologia (informação verbal).¹⁶

Ante o exposto, podemos concluir que os entrevistados percebem que o Brasil está se consolidando cada vez mais nas políticas públicas sobre transparência nos últimos anos. O conceito de dados abertos vem tomando cada vez mais forma e, nesta configuração, auxiliando cada vez mais na consolidação da nossa democracia, fortalecendo governos e sociedade em uma atuação cada vez mais conjunta.

Por fim, é válido destacar que este tópico se limitou às respostas dos entrevistados, tratando de perspectivas pessoais e, diante disso, tratou-se aqui apenas de analisar cada entendimento e percepção.

¹⁶ Entrevista II. Coordenadora de Advocacy e Pesquisa da Open Knowledge Brasil [set. 2021]. Entrevistadora: Carolaine Santos. Brasília, 2022. 1 arquivo .word. A entrevista na íntegra encontra-se descrita no Apêndice D desta monografia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caracterização de governos cada vez mais responsáveis com a publicização de seus dados está progressivamente mais forte ao redor do mundo. Diante disso, este trabalho teve por finalidade analisar, em um contexto mais amplo, a atuação de instrumentos de ação pública voltados para a transparência de dados governamentais, atuando com o auxílio do conceito de dados abertos.

O objetivo é entender de que forma esses dados governamentais estão sendo expostos no Brasil e como podem auxiliar nas práticas de transparência pública. Posto isso, a pesquisa se deu por meio de análise bibliográfica, documental e análise de conteúdo.

Com base nos dados analisados, percebemos que o Brasil conta com instrumentos extremamente relevantes sobre o tema desde a promulgação da nossa Constituição Federal em 1988 e foi se consolidando até os dias atuais.

Até meados de 2011 eram poucos os normativos sobre a publicização de dados governamentais. A garantia do acesso à informação, estabelecida na CF de 88, veio somente por meio da Lei de Acesso à Informação. Percebemos então que o processo sobre transparência pública no país ocorreu de maneira gradual e, de certa forma, com pausas e intervalos que, muitas vezes, refletiam contextos políticos nacionais específicos.

Após a implementação da LAI, outros instrumentos de extrema relevância começaram a ser estabelecidos. O Brasil foi se moldando a fim de garantir dados cada vez mais úteis para a sociedade e fortalecer a democracia. Atualmente, contamos com um arcabouço de normativos que garante cada vez mais o crescimento do governo na publicização de seus atos e que incluem também a garantia da participação social na criação e implementação de políticas públicas.

Em consideração a isso, percebemos que a sociedade está cada vez mais engajada sobre os atos governamentais e cobrando cada vez mais a sua inclusão nas decisões estatais. O governo esteve presente por um longo período na construção de inovações cada vez mais democráticas até meados de 2016, após esse período, de acordo com a análise dos normativos existentes no país, percebemos um recuo nesses mecanismos de inclusão.

Esse retrocesso significativo visto de 2016 até os dias atuais pode ser analisado de acordo com o contexto político que o país está inserido. Como tratado nesta

pesquisa, o avanço ou não de políticas públicas está atrelado aos objetivos estabelecidos pelo governo atuante naquele momento e, diante disso, é notório que a publicização de informações públicas e o engajamento social não é prioridade na pasta atual.

No sentido contrário a isso, percebemos o crescimento de inovações democráticas de cunho cívico. A sociedade se mostra cada vez mais comprometida em participar e monitorar as ações públicas. Nesse sentido, a Open Knowledge Brasil atua como sendo essa organização civil com a finalidade de promover conhecimento, participação e transparência das informações públicas.

O Open Data Índex trata-se, portanto, de uma inovação desenvolvida para gerar cada vez mais conhecimento e informação sobre a prestação de informações públicas disponibilizadas de forma correta para a sociedade e discorre exatamente sobre a temática relacionada à qualidade desses dados. O Brasil possui resultados positivos no âmbito global. É um dos países com os melhores resultados no quesito transparência pública. Mas, mesmo diante de resultados promissores, ainda falha muito em determinados quesitos como, por exemplo, dados atualizados e em formato realmente aberto e compreensível.

À vista disso, percebemos o quão falho nossos dados ainda são e entendemos os gargalos nos quais precisamos intensificar nossos esforços para garantir um avanço ainda mais significativo.

No âmbito nacional é possível notar resultados consideráveis. É previsível visto os resultados do país de forma global, neste caso seus estados tendem a seguir os mesmos caminhos. Mas, de maneira geral, devemos nos atentar às limitações político-institucionais existentes que dificultam a consolidação de um governo de fato democrático. Os resultados revelam a falta de publicização de dados em formato aberto, no contexto adequado e de fácil entendimento para que qualquer pessoa consiga ter acesso.

Em consideração a isso, conclui-se que o Brasil de fato se consolidou em muitos aspectos no que concerne à transparência pública, mas ainda é necessário maior atenção em relação à elaboração de políticas públicas de fato adequadas. Dados abertos só podem ser úteis se aplicados de forma correta, tendo a sociedade acesso de forma facilitada e consiga entender e utilizar todos esses dados exercendo a democracia por meio do controle social.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto (2015). Democracia e Segredo. Organização Marco Ravelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1º ed. São Paulo: Editora Unesp.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: março de 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. O que é e como funciona. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: fevereiro de 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Governo Aberto. O que é a iniciativa. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em: fevereiro de 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: maio de 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: fevereiro de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília - DF, 5 de maio. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: agosto de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1 - Edição

Extra, Brasília - DF, 18 de novembro. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: outubro de 2021.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Penso Editora, 2021.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. 2018.

DA SILVA MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 71, p. 249-266, 2018.

DOS SANTOS MACIEL, Caroline Stéphanie Francis et al. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. *Liinc em Revista*, v. 16, n. 2, p. e5240-e5240, 2020.

FREITAS, Christiana Soares; CAPIBERIBE, Camila Luciana Góes; MONTENEGRO, Luísa Martins Barroso. Governança Tecnopolítica: Biopoder e Democracia em Tempos de Pandemia. *NAU Social*, v. 11, n. 20, p. 191-201, 2020.

FREITAS, Christiana Soares. Inovações Democráticas Digitais para Transparência Governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios. **Comunicação & Inovação**, v. 22, n. 48, 2021.

FREITAS, Christiana Soares. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. *Revista Contracampo*, v. 39, n. 2, 2020.

FREITAS, C.; SAMPAIO, R.; AVELINO, D. Proposta de Análise Tecnopolítica das Inovações Democráticas. **GIGAPP ESTUDIOS WORKING PAPERS**, 2022.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: **E-Compós**. 2018.
OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. A definição aberta. Brasília, 2022. Disponível em: <https://opendefinition.org/>. Acesso em: janeiro de 2022.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. AS ABORDAGENS A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA.

ISSA, Marcelo Kalil et al. Dados abertos governamentais: implicações e possibilidades em políticas públicas. 2013.

KLEIN, Rodrigo Hickmann; KLEIN, Deisy Cristina Barbiero; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos Ebape. br**, v. 16, n. 4, p. 692-715, 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.

OPEN KNOWLEGDE BRASIL. Open Data Index, 2018. Disponível em <<https://www.ok.org.br/projetos/open-data-index/>>. Acesso em: 03 de maio de 2021.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Definição aberta. Brasília, 2022. Disponível em: <https://opendefinition.org/>. Acesso em: janeiro de 2022.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Mapeando o estado dos dados governamentais abertos em todo o mundo. Brasília, 2022. Disponível em: <https://okfn.org/what-we-do/case-studies/mapping-state-open-government-data-across-globe/>. Acesso em: janeiro de 2022.

SILVA, Luzivan José da. Transparência pública: análise sobre as práticas dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. 2017. Dissertação de Mestrado. Brasil.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos ppg-au/ufba**, v. 9, n. 1, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A OPEN KNOWLEDGE BRASIL

1. Como você enxerga o desenvolvimento da transparência no Brasil? Percebe um engajamento maior da sociedade com as ações governamentais nos últimos anos?
2. Você vê a utilização de dados abertos como um fator favorável para unir a transparência e a participação social cada vez mais?
3. Gostaria de saber como funciona a divulgação dos projetos realizados por vocês. Como vocês fazem para conseguir esse engajamento nos projetos realizados pela organização?
4. Agora, com um foco maior no Open Data Índex, a inovação não foi formalizada com base na existência de algum normativo, por exemplo, você acredita que isso atrapalha em seus resultados?

APÊNDICE B - RESPOSTA DA ENTREVISTA PARA A OKBr

Caroline Batista: Como você enxerga o desenvolvimento da transparência no Brasil? Percebe um engajamento maior da sociedade com as ações governamentais nos últimos anos?

Fernanda Campagnucci: Olha, é difícil falar de forma tão geral em tão pouco tempo, mas de maneira geral esse é um processo que vem se desenvolvendo desde a nossa constituição de 1988 e a sociedade vem cada vez mais se mobilizando para alcançar as políticas de acesso à informação. Prova disso é a promulgação da Lei de Acesso à Informação, que já nos acompanha há dez anos. Esse é um processo como todos os outros processos democráticos que é marcado por avanços e retrocessos em alguns momentos. A gente tem marcos importantes na área de transparência, no que diz respeito a legislação, antes da LAI tivemos a Lei Capiberibe, temos outras legislações também depois da LAI como, por exemplo, a Lei de Governo Digital. Então é um processo incremental e a sociedade tem se envolvido cada vez mais nisso e cada vez mais compreendido a importância de utilizar o acesso à informação como ferramenta para garantia de outros direitos. Hoje em dia temos milhões de pedidos de informação registrados em todo país como uma amostra de que é uma ferramenta utilizada.

CB: Você vê a utilização de dados abertos como um fator favorável para unir a transparência e a participação social cada vez mais?

FC: Olha, depende de quem está usando e para que está usando. Os dados abertos são utilizados por todo um ecossistema que vai desde pesquisadores até o próprio mercado, então acho que nesse meio temos muitos tipos de usuários que fazem muitos tipos de uso diferentes. Se a gente tá falando da sociedade civil temos sim organizações que usam, por exemplo, para falar sobre o desmatamento na Amazônia, ou sobre o mercado de trabalho e a LAI traz a necessidade de dados abertos, mas ela poderia trazer de forma mais efetiva a necessidade de políticas de abertura de dados, como o Governo Federal tem por meio de um decreto, poderíamos ter outro entes com o mesmo instrumento, isso poderia ajudar em um avanço. Mas temos sim cada vez mais visto um incremento dessa disponibilidade de dados, lutando para que não haja retrocesso.

CB: Gostaria de saber como funciona a divulgação dos projetos realizados por vocês. Como vocês fazem para conseguir esse engajamento nos projetos realizados pela organização?

FC: Utilizamos as redes sociais, diversas redes sociais como, por exemplo, twitter, instagram e facebook. Também temos uma comunidade no Discord, que é uma plataforma de comunicação, uma rede que tem em torno de 400 pessoas. Além do GitHub que é uma plataforma para programadores, onde também colaboramos.

CB: Agora, com um foco maior no Open Data Índex, a inovação não foi formalizada com base na existência de algum normativo, por exemplo, você acredita que isso atrapalha em seus resultados?

FC: Não vejo o resultado como algo normativo. Entendo que o resultado é mais como uma melhoria no processo de abertura de dados, então a gente ter a sociedade civil avaliando a disponibilidade e qualidade dos dados ajuda a impulsionar a abertura. Prova disso é o nosso Índice de Dados Abertos da Covid-19. Temos um livro inteiro sobre isso e ele mostra bem concretamente como o índice ajudou a criar incentivos políticos para que a abertura fosse feita, neste caso não tem uma lei dizendo que tem que abrir. O índice é uma tecnologia social, uma metodologia da sociedade para fazer os governos avançarem sim.

FC: Sobre uma questão, gostaria de deixar bem marcado sobre a formalização ou não por normativos legais das iniciativas, eu não vejo como uma validação como o índice pudesse gerar algo formal. Eu também discordo um pouco sobre essa necessidade de uma inovação precisa ser formalizada, ela tem uma forma orgânica de se manifestar e acho que a sociedade tem que se apropriar dela e dos resultados e o que precisar ser normatizados são as políticas de dados abertos. O Open Data Índex não é um bom exemplo no momento por ser antigo e, aqui no Brasil, foi feito de uma maneira preliminar e experimental com apenas oito cidades, foi realmente um piloto. O que eu acho que é realmente transformador foi o índice da Covid-19. Agora estamos melhorando a metodologia para aplicar o ODI de forma mais abrangente, com novos objetivos.

APÊNDICES

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O ODI/OK

1. O Índice de Dados Abertos está previsto em alguma lei ou programa governamental? Existe algum instrumento normativo que garanta a sua existência?
2. Como funciona a arrecadação dos recursos e como eles são distribuídos dentro da organização?
3. Como foi realizada a seleção dos agentes envolvidos no estudo do Open Data Index Brasil? Existiu algum processo de capacitação anterior à implementação do estudo?
4. Quais grupos da sociedade civil foram envolvidos no projeto? Como foi realizada essa participação?
5. A seu ver, qual a importância do estudo realizado pelo Open Data Index para uma prestação de contas mais assertiva por parte do Estado?
6. O Open Data Index gerou algum resultado efetivo no sentido de melhorar a divulgação e uso dos dados abertos governamentais? Quais recomendações foram feitas após o estudo?
7. Como você descreve a relação entre a exposição dos dados de forma aberta e o fortalecimento da democracia no Brasil?
8. Você acredita que o Open Data Index pode contribuir para o fortalecimento da democracia participativa? Por que?

APÊNDICE D - RESPOSTA DA ENTREVISTA PARA O ODI/OK

Caroline Batista: O Índice de Dados Abertos está previsto em alguma lei ou programa governamental? Existe algum instrumento normativo que garanta a sua existência?

Danielle Bello: Não. O Índice de Dados Abertos é uma iniciativa independente, baseada na metodologia de avaliação desenvolvida pela Open Knowledge internacional e reproduzida em diversos países. Além da versão nacional, realizada colaborativamente, de 2013 a 2016, uma versão voltada às cidades foi realizada em 2016 (como piloto) e depois em 2017, a partir de uma parceria entre a Open Knowledge Brasil e a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-DAPP).

C.B: Como funciona a arrecadação dos recursos e como eles são distribuídos dentro da organização?

D.B: Por se tratar de uma organização sem fins lucrativos, assim como em outros projetos, a arrecadação de recursos para o ODI é realizada por meio de parcerias, que podem envolver recursos financeiros ou outros tipos de contrapartidas, como a cessão de pesquisadores para atuar no levantamento de dados, por exemplo. Não há, no momento, nenhuma captação de recursos para o Open Data Index na Open Knowledge Brasil.

C.B: Como foi realizada a seleção dos agentes envolvidos no estudo do Open Data Index Brasil? Existiu algum processo de capacitação anterior à implementação do estudo?

D.B: Para detalhes sobre a execução de edições anteriores do Índice, recomendamos consultar as informações disponíveis nos relatórios.

C.B: Quais grupos da sociedade civil foram envolvidos no projeto? Como foi realizada essa participação?

D.B: No caso do Índice das cidades, foram mobilizados grupos de pessoas e organizações interessadas em realizar os levantamentos localmente e de forma voluntária.

C.B: A seu ver, qual a importância do estudo realizado pelo Open Data Index para uma prestação de contas mais assertiva por parte do Estado?

D.B: Iniciativas como o ODI possibilitam não apenas avaliar o estado dos dados abertos de forma padronizada e comparar diferentes localidades considerando a disponibilidade e a qualidade dos dados — seu objetivo primário—, mas também

estabelecer parâmetros para a abertura desses dados, seja em termos de conteúdo, seja de formato. Com resultados comparáveis, que identificam boas práticas e também gargalos, é possível direcionar os esforços do Poder Público para aprimorar a transparência e a prestação de contas de temas que mais precisem avançar.

C.B: O Open Data Index gerou algum resultado efetivo no sentido de melhorar a divulgação e uso dos dados abertos governamentais? Quais recomendações foram feitas após o estudo?

D.B: Ao observar as avaliações nacionais, é possível identificar avanço no panorama geral de abertura de 2013 a 2015, quando a taxa de abertura dos dados cresceu de 48% para 61%. Em 2016, a metodologia sofreu mudanças, o que dificulta a comparabilidade entre os resultados. No caso das cidades, ainda não foi realizada uma versão posterior à edição de 2018, portanto não é possível avaliar o impacto da avaliação. Uma nova rodada está prevista para ocorrer em 2021-2022, com mudanças na metodologia.

C.B: Como você descreve a relação entre a exposição dos dados de forma aberta e o fortalecimento da democracia no Brasil?

D.B: Dados abertos garantem maior transparência e prestação de contas por parte do Estado, pressupostos fundamentais em uma democracia saudável. Com isso, garante-se também que a população exerça o controle social e seu direito cidadão de monitorar a atuação governamental e reivindicar que esta seja compatível com as demandas sociais. Dados abertos também possibilitam que a produção de conhecimento e das políticas públicas não estejam concentradas no governo, subsidiando análises mais plurais, inovação e participação social.

C.B: Você acredita que o Open Data Index pode contribuir para o fortalecimento da democracia participativa? Por que?

D.B: Sim. Como mencionei, dados abertos são meios fundamentais de fortalecer princípios democráticos para além da transparência pública. Avaliações como o ODI permitem ampliar não apenas a disponibilidade de dados publicados pelo Poder Público, mas sua qualidade, reúso e aplicação a iniciativas concretas de inovação cívica e participação social que visam contribuir para políticas públicas melhores, mais responsivas e representativas.

ANEXOS

ANEXO A - MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES DAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

Dimensões	Categorias de Análise	Indicadores
I Características Tecnológicas das Inovações Democráticas	Grau de Institucionalização da Inovação	(1) Aparato político-institucional (2) Aparato normativo/legal (3) Disponibilidade de recursos e formas de arrecadação (4) Estrutura geral/Design da Inovação (5) Capacitação de agentes para implementação e gestão da inovação
	Meios	(6) Deliberação (7) Voto Direto (8) Participação Digital (9) Representação Cidadã (10) Outro meio
	Fins	(11) <i>Accountability</i> (12) Responsividade (13) Estado de Direito (14) Inclusão Política (15) Igualdade Social
	Tipos de Colaboração com base em coleta e gestão de Inteligência coletiva	(16) <i>Crowdsourcing</i> (produção colaborativa de políticas públicas) e <i>crowdlaw</i> (produção colaborativa de leis) (17) <i>Data Pooling</i> (atores combinam dados coletados pelos seus integrantes) (18) Colaboração (conjunção de atividades como partes de um todo) (19) Co-Desing (conjunção de atividades envolvendo variados <i>outputs</i>) (20) Outras estratégias ainda não formalmente conceituadas
	Recursos de Inteligência Artificial e outros Recursos	(21) Bots para coleta e gestão de dados (22) Técnicas/métodos/funções/tipos

	Tecnológicos-informacionais mobilizados	de IA utilizados (incluindo técnicas de <i>machine learning</i> e <i>deep learning</i>) (23) Outras estratégias não formalmente conceituadas
	Sustentabilidade	(24) Tempo de existência da inovação (25) Número de participantes desde a sua criação (26) Nível de reconhecimento da inovação (notícias, premiações) (27) Estratégias desenvolvidas para estimular/garantir sustentabilidade
// Implicações diretas/formais das Inovações Democráticas	Instrumentos de Ação Pública	(28) Instrumentos de ação Pública não instituídos (<i>outputs</i> , ou seja, resultados em potencial, como recomendações para determinada política pública, etc.) (29) Instrumentos de ação pública instituídos ou reconhecidos formal ou institucionalmente (<i>outcomes</i> , ou seja, portarias, regimentos, políticas públicas, programas ou ações governamentais, etc.) (30) Meta-instrumentos de ação pública (aqueles que orientam o funcionamento interno das arenas públicas constituídas como fóruns híbridos/instituições participativas)
	Estratégia de uso de Inteligência Coletiva	(31) Estratégias de uso de IC para avaliação de instrumentos de ação pública
	Transparência e Controle Social	(32) Uso de dados abertos para monitoramento e controle social (33) Uso de dados abertos para disponibilização das informações existentes a respeito da inovação (34) Bots para coleta e gestão de dados (recursos de IA)
/// Efeitos indiretos (implicações)	Cidadania e Estratégias de uso de Inteligência Coletiva	(35) Produção de conteúdo (com base em recursos de IA e IC) para ativismo político e fortalecimento de

<p>informais, subjetivas) das Inovações Democráticas</p>		<p>movimentos sociais (36) Atores capacitados (37) Atores com incremento de habilidades para inserção profissional ou outro fim (38) Número de acessos à ID pelos diversos atores em determinado período (penetrabilidade e alcance) (39) Tipos de uso da ID por variadas organizações/coletivos/indivíduos (penetrabilidade e alcance) (40) Poder de articulação da inovação por múltiplos atores (41) Identificação de diferentes grupos, coletivos e/ou organizações conectados, articulados pela ID em determinados intervalos de tempo (42) Práticas políticas alternativas (43) Novas formas de cidadania expressas na ação pública</p>
---	--	---