



XXI ENANCIB

Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação

50 anos de Ciência da Informação no Brasil:
diversidade, saberes e transformação social

Rio de Janeiro • 25 a 29 de outubro de 2021

XXI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXI ENANCIB

GT-5 – Política e Economia da Informação

CULTURA DA TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

TRANSPARENCY CULTURE: ANALYSIS OF THE FEDERAL EXECUTIVE GOVERNMENT

Tiago Emmanuel Nunes Braga - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)

Michelli Pereira da Costa - Universidade de Brasília (UnB)

Modalidade: Trabalho completo

Resumo: A cultura da transparência no âmbito de governos abertos é baseada na ampla disponibilização de informações e dados de interesse público. Como cultura, ela precisa ser assimilada e recorrentemente exercitada ao longo das gestões institucionais. O desenvolvimento linear e hegemônico da cultura da transparência pode ser um desafio para as instituições governamentais, especialmente frente às frequentes reformas ocorridas com as trocas de governo. Diante da problemática, o estudo buscou compreender aspectos da cultura da transparência nos ministérios do Governo Federal. A análise foi realizada a partir das informações coletadas nos Planos de Dados Abertos e Conjuntos de Dados Abertos publicados pelos ministérios, no Painel de Monitoramento de Dados Abertos e no portal dados.gov.br. Os resultados do estudo indicam que nem todos os ministérios do governo federal possuem Planos de Dados Aberto ativos para o ano de 2021. Todos os planos analisados indicaram pelo menos uma forma para a participação social na definição de prioridades para a abertura dos dados. Poucos ministérios apresentaram-se como responsáveis pela maioria dos conjuntos de dados identificados e de sua necessária atualização. O cenário aqui descrito indica que pode haver falta de consolidação da cultura da transparência ou mesmo descontinuidade de processos estabelecidos por governos anteriores, e que tais fatores podem ser empecilhos para que a abertura das informações públicas se estabeleça como uma política de Estado.

Palavras-Chave: governo aberto; dados abertos; política de dados abertos.

Abstract: The Open Government transparency culture is based on relevant data and information dissemination. As a culture it needs to be understood and promoted by the institutional management. The continuous development of the transparency culture can be a challenge for governmental institutions, mainly when these institutions are presented to frequent changes in governmental strategies. This paper tried to understand how the Brazilian Ministries internalized the transparency culture aspects. The research collected information from Open Data Plans and Open Datasets published by the Ministries. The results indicate that some Ministries of Federal Government do not have active Open Data Plans. Besides the problems highlighted, all analyzed plans were built based on social participation during the prioritization of data opening. Regarding the Open Datasets, it was possible to identify some discrepancy between the Ministries. Some Ministries are responsible for most of the datasets publishing and updating. The described scenario indicates that, or the transparency culture is not consolidated, or the process established by previous governments suffered

some discontinuity and these two factors may be an embarrassment for the creation of a State Policy related to the opening of public information.

Keywords: open government; open data; open data policy.

1 INTRODUÇÃO

A proposta de governos abertos se apoia na demanda social por mais controle sobre a atuação governamental. Ela é embasada por princípios e diretrizes que buscam garantir aos cidadãos a participação no processo de construção das políticas públicas. Um dos marcos na construção de governos abertos está no memorando para Transparência e Governo Aberto, publicado pela administração do então recém-empossado presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama (2009). Este documento é muito importante por estabelecer três diretrizes para a abertura do governo americano, que deveria a partir daquele momento ser: transparente, participativo e colaborativo. Esta proposta foi bem recebida pelos americanos, que a partir daquele momento poderiam ver ampliada a maneira como interagem com o governo de seu país (MCDERMOTT, 2010). Alguns anos depois, a *Open Government Partnership* (OGP) publicou uma declaração (2011) em que afirmava o compromisso de seus oito países fundadores a saber: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades do governo; apoiar a participação da sociedade; implementar altos padrões de integridade profissional; e aumentar o acesso a novas tecnologias que visem a abertura e prestação de contas (OGP, 2011).

O Brasil, como um dos países fundadores da iniciativa OGP, iniciou o processo de sistematização de seu governo aberto se pautando na Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011), nos compromissos já estabelecidos na declaração e nos seguintes princípios (CGU, 2014): transparência; prestação de contas e responsabilização; participação cidadã; e tecnologia e inovação.

O princípio da transparência definido pela Controladoria-Geral da União (CGU) é baseado na abertura de dados e informações governamentais, que devem estar livremente acessíveis à população. A estratégia adotada é que as instituições governamentais brasileiras promovam a transparência ativa, ou seja, busquem abrir suas informações mesmo que não exista uma demanda explícita por parte da população (BRASIL, 2016). A abertura dos dados governamentais é instrumentalizada pela implementação de Planos de Dados Abertos (PDA), definidos como um documento que orienta as ações para a "implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal" (BRASIL, 2016,

online) e devem obedecer a padrões mínimos de qualidade a fim de facilitar a sua apropriação e reutilização.

Os conjuntos de dados propostos para abertura a partir da publicação do PDA de cada instituição devem ficar disponíveis em um portal de dados abertos. No caso do Governo Federal, desde 2011 o portal central de dados abertos, atualmente mantido pela CGU, faz a indexação de todos os conjuntos de dados disponibilizados pelos órgãos do Governo Federal, incluindo os ministérios de Governo.

Sabe-se que o processo de criação de um Governo Aberto passa também pela criação de uma cultura de abertura dos dados, ou seja, o entendimento por parte dos agentes públicos sobre a necessidade e importância de fomentar ativamente a transparência na esfera pública. No entanto, a criação deste tipo de cultura requer investimento de tempo e esforço e pode ser prejudicada por mudanças estruturais que não incorporem os avanços anteriores. Especialmente no que diz respeito ao Brasil, cabe salientar que as constantes reorganizações advindas de planos governamentais são um desafio para que esta cultura de abertura do governo seja consistente.

Após a última reforma ministerial, o Brasil passou a ter 23 ministérios no Governo Federal (BRASIL, 2020), no entanto, dentre estas pastas 16 são, de fato, ministérios e outras sete são secretarias e órgãos que possuem status de ministério. Os atuais ministérios do Governo Federal sofreram diversas mudanças estruturais ao longo dos anos (ESTADÃO, 2018), o que incorreu no processo de integração e desmembramento de pastas, mudanças hierárquicas e nas atribuições estabelecidas nos regimentos internos. Esse processo de adaptação da administração federal para atendimento das políticas governamentais, além de provocar as alterações já citadas, pode também modificar o compromisso com as políticas de informação e abertura definidas anteriormente. Tais alterações podem se dar por definições estratégicas da pasta ou mesmo por dificuldades técnicas advindas da migração da equipe responsável pelo processo de publicação dos dados e da consolidação da cultura de abertura governamental.

Esta pesquisa buscou entender os aspectos da cultura da transparência nos ministérios do Governo Federal ao analisar seus planos de dados abertos (PDA) e os conjuntos de dados abertos (CDA) publicados no portal de dados abertos do governo brasileiro.

Para esta pesquisa foram considerados apenas aqueles ministérios por natureza, ou seja, foram analisados 16 órgãos da Administração Direta Federal. Além disso, foi realizada a

consolidação de dados dos ministérios que foram integrados desde o início da série histórica de publicação de dados abertos, iniciada em 2012. Os ministérios considerados na análise foram: Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Cidadania (MC); Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Comunicações (MCom); Defesa (MD); Desenvolvimento Regional; Economia (MDR); Educação (MEC); Infraestrutura (MI); Justiça E Segurança Pública (MJSP); Meio Ambiente (MMA); Minas E Energia (ME); Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos (MMFDH); Relações Exteriores (MRE); Saúde (MS); Turismo (MTur).

Os procedimentos metodológicos adotados para avaliar os PDA e os CDA partiram de uma abordagem mista e consistiram em uma série de análises descritivas no painel da CGU, no portal de dados abertos e no portal de cada um dos ministérios considerados no estudo, em maio de 2021. Primeiramente, fez-se a avaliação da situação do painel da CGU no que diz respeito à publicação dos planos e dos dados. Para a análise aqui proposta, foi considerada a versão mais recente do PDA disponibilizada pela própria instituição. As categorias analíticas contemplaram elementos indicados na Resolução nº 3, a saber: publicação do documento, seus mecanismos para interação social e indicação das bases de dados a serem priorizadas.

Parte das categorias são objeto do acompanhamento realizado pela CGU no *Painel de Monitoramento de Dados Abertos*¹. Foram considerados os resultados apresentados pelo sistema para 10 dos 15 PDA analisados. Os cinco que não estavam disponíveis no sistema da CGU tiveram sua avaliação complementada por esse estudo de modo a permitir a caracterização do cenário e a comparação entre os pares. De maneira geral, a ausência dos cinco planos do sistema deu-se em função da desatualização dos documentos. As exceções foram o MCTI e o MD. Ambos apresentaram PDAs atualizados, mas sua avaliação ainda não constava no Painel.

No que diz respeito aos CDA, foram levantados todos os conjuntos disponibilizados no portal dados.gov.br pelos 16 ministérios selecionados. Além do nome dos conjuntos publicados no portal da CGU, foram também identificadas a data de criação e a data da última atualização, ambos metadados são fornecidos automaticamente pela ferramenta que hospeda os dados. Após esse processo, foi proposto um critério para definição do status de cada conjunto de dados ao longo do tempo, entre atualizado e não atualizado. Os conjuntos que receberam modificações foram marcados com o rótulo de atualizados entre o mês da criação e o mês da última modificação. Aqueles conjuntos que nunca receberam atualização

¹ Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: maio 2021.

foram identificados como atualizados apenas no mês em que foram submetidos. Para os meses compreendidos fora do período descrito acima, os conjuntos de dados receberam o rótulo de não atualizados.

A análise proposta para os CDA limitou-se às informações obtidas nos metadados fornecidos pelo portal. Logo, não foi realizada análise do contexto semântico dos conjuntos de dados submetidos pelos ministérios, o que poderia indicar se os conjuntos seriam passíveis ou não de receber atualizações após sua criação. Os dados coletados para esta pesquisa estão disponíveis para *download*².

2 PLANOS DE DADOS ABERTOS DOS MINISTÉRIOS DO GOVERNO BRASILEIRO

Em maio de 2016, foi instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016), que declara os princípios e diretrizes para o empenho de ações que visam a abertura dos dados governamentais. O documento estabelece que cada órgão da administração pública do executivo federal deverá elaborar e executar seu PDA, de acordo com as orientações específicas³.

Como resultado direto da instituição da política é observado um aumento considerável na publicação de documentos dessa natureza, alcançando seu ápice em 2021, com a existência de PDA vigentes para 12 ministérios. Atualmente, quatro ministérios do poder executivo não apresentaram PDA atualizados, a saber: MC; MDR; MRE; e MTur. Do conjunto total, apenas o MDR não apresentou nenhuma versão de PDA no período analisado pelo estudo, de 2014 a 2023.

2.1 Publicação de planos de dados abertos entre os ministérios do governo brasileiro

A publicação do PDA deve responder ao princípio da transparência ativa, conforme determina a Resolução nº 3 (BRASIL, 2017). Segundo a CGU (2019, p. 6), “a divulgação ativa de dados e informações se dará em item de menu de primeiro nível, denominado ‘Acesso à Informação’, criado nos sites institucionais dos órgãos ou entidades com o intuito de assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação”. No menu indicado foram identificados 13 PDA, os ministérios que não cumpriram a exigência foram: MDR; MTur; e MC.

² Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1yKdkrgffq99B36lyPBQJ7Qf-87V7dfmb?usp=sharing>

³ A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal foi instituída por meio do decreto presidencial n. 8.777, de 11 de maio de 2016, disciplinada pela Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017 e teve parte de seu conteúdo alterado pelo Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019.

O princípio da transparência representa um novo modelo de governabilidade que advoga pelo direito ao acesso às informações públicas (RODRIGUES, 2013). Tal direito foi se estruturando a partir de movimentos nacionais e internacionais em torno das discussões acerca do que foi denominado no século XXI de *governo aberto*, conforme sinalizou Oliveira (2019). Segundo o autor, o governo aberto é um "método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura baseado na transparência e na interação entre governo e cidadãos" (OLIVEIRA, 2019, p. 1). Portanto, a relação direta com os cidadãos é parte fundamental da execução do princípio da transparência e da realização de governos abertos.

2.2 Mecanismos para interação social nos planos de dados abertos entre os ministérios do governo brasileiro

A interação entre governo e cidadão foi apontada como primordial no âmbito dos dados abertos. O primeiro artigo da resolução, que normatiza os PDA, determina que as bases de dados governamentais a serem disponibilizadas devem atender ao interesse público, portanto, cada órgão deve estabelecer mecanismos para identificar as prioridades públicas para a abertura de suas bases. Com isso, os PDA devem indicar explicitamente os mecanismos que serão adotados para garantir a participação social na priorização das bases de dados a serem disponibilizadas.

No escopo da pesquisa observou-se que os quinze PDA analisados apresentavam ao menos uma forma de participação social explicitamente descrita no documento. De maneira geral, foram apresentadas três formas predominantes: ouvidoria [em 9 dos 15 documentos]; Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) [8 dos 15] e consulta pública [9 dos 15].

A ouvidoria pública é apresentada pela Ouvidoria Geral da União como uma instituição que atua na interlocução dos cidadãos com a administração pública, permitindo participação e controle social na gestão pública (CGU, 2012). Dentre as suas funções, destaca-se: "receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias e representações" e "apoiar as ações de transparência, tanto na modalidade ativa quanto na passiva" (CGU, 2012, p. 20). A transparência ativa diz respeito à máxima disponibilização de informações pelo governo buscando atender o interesse geral. Já a transparência passiva relaciona-se com a disponibilização de informações demandadas pela sociedade por meio de canais de comunicação garantidos pelos governos (OLIVEIRA, 2019). Como um importante instrumento para a transparência passiva, destaca-se o e-SIC, regulamentado pela LAI, que

contribui para o fortalecimento das ações em prol do acesso à informação em âmbito governamental e dos mecanismos de fiscalização (MACIEL *et al.*, 2019). Os sistemas de ouvidoria e de e-SIC foram integrados na plataforma Fala.br em 2020, com o objetivo de facilitar a tramitação das demandas (BRASIL, 2020). Apesar da importância da plataforma, com instrumento para facilitar a comunicação direta entre a população e as instâncias governamentais, apenas 4 dos 12 planos ativos em 2021 citaram diretamente a Plataforma Fala.br como instrumento para a participação social.

Os sistemas de ouvidoria, bem como de e-SIC podem ser categorizados como forma de participação funcional e direta, de acordo com as definições apresentadas por Modesto (2005) e Di Pietro (1993). Tal forma de participação é caracterizada pela atuação em atividades públicas de cidadãos de fora das instituições governamentais e sem intermediários eleitos. Dentro dessa categoria, destaca-se a terceira forma de participação social predominante nos PDA, a consulta pública.

A consulta pública é um instrumento de participação na administração pública por cidadãos de fora das instituições que executarão a matéria de interesse geral. Ela deve ser realizada a partir da manifestação por escrito dos interessados. No âmbito federal brasileiro foi desenvolvida a plataforma *Participa + Brasil*, que tem por objetivo promover e divulgar as consultas públicas. A Plataforma também foi citada em parte dos PDA analisados como forma de operacionalizar as consultas públicas.

A participação social é apresentada como requisito para a definição das prioridades de cada instituição para abertura dos seus dados. Apesar de todos os PDA citarem mecanismos para operacionalizar tal exigência, de maneira geral não foi possível visualizar com a mesma expressividade os resultados obtidos pelos mecanismos de participação social e seu reflexo na definição da priorização das bases de dados. As exceções foram os PDA do MAPA; MCom; MS; MI; MJSP; e MMFDH. Nos documentos desses ministérios foram apresentadas as matrizes de priorização das bases de dados em função dos resultados obtidos por meio da interação com a sociedade. Nos outros documentos observou-se metodologias para indicação da priorização, mas não a explicitação concreta da matriz nas bases priorizadas.

2.3 Bases de dados indicadas nos planos de dados abertos entre os ministérios do governo brasileiro

As bases de dados indicadas como prioritárias para abertura nos PDA devem atender ao interesse público, considerando o grau de relevância para o cidadão, a relação com projetos

estratégicos do governo e os dados mais solicitados em transparência passiva, entre outros requisitos (BRASIL, 2017).

Conforme os resultados dessa pesquisa indicam, todos os PDA analisados apresentaram formas de interação social, considerando as ressalvas apresentadas anteriormente, e indicaram as bases de dados que deveriam ser priorizadas no período de execução do plano. O conjunto dos planos mais recentes de cada ministério indicam 534 bases para serem abertas no período de realização do PDA (Tabela 1).

Tabela 1 - BDA nos PDA ativos

Ministério	PDA ativo?	BD abertas no prazo	BD atrasado	BD data futura	Ministério	PDA ativo?	BD abertas no prazo	BD atrasado	BD data futura
MAPA*	Sim	SI	0	17**	MI	Sim	57	38	9
MC	Sim	24	5	0	MJSP	Sim	3	0	5
MCTI*	Pendente	SI	SI	8**	MMA	Sim	14	0	1
MCom	Sim	0	15	0	MMFDH	Sim	3	0	0
MD	Sim	33	0	0	MRE*	Não	NA	NA	NA
MDR	Não	NA	NA	NA	MS	Sim	50	3	3
ME	Sim	135	26	16	MTur*	Não	NA	NA	NA
MEC	Sim	16	5	6	MME	Sim	2	37	3

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Dados que não constam no Painel da CGU, mas que foram analisados a partir do próprio portal.

** A informação não consta no Painel da CGU, portanto os dados foram extraídos diretamente do PDA.

SI - sem informação. | NA - não aplicado.

A partir do Painel de Monitoramento de Dados Abertos e da análise dos documentos foi possível, ainda, identificar que já foram disponibilizadas 337 bases de dados e 129 estão atrasadas. As listas das bases a serem priorizadas foram acompanhadas de cronogramas que estabelecem as etapas das ações de fomento da participação social e da publicação dos dados e seus recursos. Outra exigência, amplamente cumprida pelos PDA diz respeito às estratégias para viabilizar a abertura dos dados e o uso da plataforma dados.gov para a catalogação dos dados.

3 CONJUNTOS DE DADOS ABERTOS DOS MINISTÉRIOS DO GOVERNO BRASILEIRO

Os Conjuntos de Dados Abertos são dados fornecidos por instituições que seguem uma série de condições, como por exemplo, ser facilmente acessíveis, utilizados e redistribuídos, sem que exista qualquer impedimento legal para acesso por humanos ou por máquinas (NEVES, 2013). Neste sentido, o papel da INDA é fundamental, pois viabiliza estruturas que permitem que esse processo seja internalizado pelas instituições públicas brasileiras. A

disponibilização de CDA no Brasil ganhou grande impulso com a criação do portal dados.gov.br em 2011, que visava "facilitar o acesso às bases de dados públicas, permitindo que se localize os dados públicos em formato aberto a partir de um único lugar" (NEVES, 2013, p. 14). Este portal, atualmente gerido pela CGU, é a principal fonte de dados abertos governamentais, uma vez que agrega conteúdos provenientes de diversos outros portais.

À exceção do MCom, todos os ministérios possuem páginas no portal dados.gov.br para a publicação de seus conjuntos de dados abertos. A situação atípica do MCom talvez possa ser explicada pela sua recente criação, uma vez que o mesmo havia sido fundido com o MCTI, ainda em 2016.

Ao todo, desde janeiro de 2012, foram disponibilizados nas páginas dos ministérios existentes no portal de dados mantido pela CGU 834 conjuntos de dados abertos, se considerados os dados agregados de todos os ministérios analisados. Ao se analisar as submissões atualizadas pelo menos até dezembro de 2020, foram contabilizados 182 conjuntos, o que representa 22% do total de conjuntos de dados disponibilizados. A não atualização de conjuntos de dados pode ser explicada por diversos fatores, tais como a finitude do contexto em que aquele dado foi gerado, a retirada do conjunto de dados do PDA da instituição, a falta de pessoal para compilar e submeter os dados, opção gerencial ou descontinuidade por motivos adversos no processo de submissão.

Embora quase todos os ministérios disponibilizem dados, é latente a concentração de conjuntos de dados em algumas pastas. Se considerada a quantidade total de conjuntos submetidos, 834, apenas três ministérios, ME, MS e MI, representam 65% do total de conjuntos dados submetidos, ou seja, 540 conjuntos. Uma vez analisados aqueles dados que foram atualizados pelo menos até dezembro de 2020, 182 conjuntos de dados, esse número é ligeiramente maior. Neste caso, 69% dos CDA são provenientes de um dos três ministérios mais atuantes na abertura de dados governamentais.

Dentre os ministérios analisados, cinco disponibilizaram ao todo menos de 10 conjuntos de dados. Conforme explicitado anteriormente, o MCom não possui nenhum conjunto; MME, 2; MDR e o MMFDH, 3 cada; e MRE, 7. Ao se analisar a representatividade destes ministérios ante o total de conjuntos de dados disponibilizados, verifica-se que estas cinco pastas representam apenas 2% do total de dados submetidos ao portal dados.gov.br.

A disparidade entre a quantidade de CDA disponibilizados pelos distintos ministérios é um indicativo de que a cultura de abertura de dados não está disseminada de forma ampla

ainda em nível federal. Dois ministérios, MDR e MRE, estão no grupo de pastas que menos disponibilizam CDA e também não cumprem a legislação no que diz à publicação de PDA vigentes. Estes dois ministérios são justamente aqueles que lidam com a relação do País com outras nações e o desenvolvimento das diversas regiões e sub-regiões brasileiras, logo, há expectativa de ambos pudessem explorar de forma muito mais efetiva as possibilidades da proposta de Governo Aberta adotada pelo Brasil.

3.1 Atualização dos conjuntos de dados abertos

Há uma evolução constante no número de conjuntos de dados disponibilizados. Uma vez que um conjunto de dados é submetido para o portal dados.gov.br, ele permanece armazenado no portal, mesmo que não exista atualização posterior. Os dados governamentais contam a história de ações realizadas por instituições no cumprimento de sua missão. Quando estes dados são abertos, é como se um retrato daquela instituição estivesse sendo revelado, contando a história do momento. No entanto, a instituição pública governamental pode ser considerada um organismo vivo, e sua história é composta por vários momentos, logo, não basta a submissão de um conjunto de dados em determinado período. É preciso que este conjunto de dados seja atualizado esporadicamente a fim de que a evolução daquela instituição possa ser apresentada à sociedade. Durante o período analisado, de janeiro de 2012 a dezembro de 2020, houve dois momentos em que o número de dados submetidos cresceu exponencialmente. O primeiro período compreende os meses de novembro de 2014 a abril de 2015 e o segundo em janeiro de 2018.

No primeiro momento, houve um acréscimo no número de conjuntos de dados que saltou de 17 para 249. Neste período estava em vigor o segundo plano de ação do Brasil na OGP, que se estendeu de maio de 2013 a junho de 2016. Entre as instituições que mais contribuíram para o aumento no quantitativo de conjunto de dados neste primeiro momento estavam as pastas que hoje compõem o ME, o MS e o MEC. Estes três ministérios haviam assumidos compromissos de abertura de dados durante a execução do segundo plano e na época chegaram a responder por quase 75% do total de conjuntos disponibilizados no portal dados.gov.br.

Já no segundo momento, ocorrido em janeiro de 2018, o número de conjuntos de dados disponíveis saltou de 374 para 572. Esse aumento foi capitaneado, principalmente, pelas pastas que fazem parte do atual ME e pelo MS. A soma dos conjuntos de dados desses dois ministérios representou na época mais de 60% do total de dados disponibilizados. Ambos

os ministérios estavam presentes no 3º Plano de Ação Brasileiro junto à OGP. Outro fator motivador do aumento no número de conjuntos de dados verificado neste segundo momento é possivelmente efeito da publicação da resolução nº 3 de 2017, que normalizou o decreto nº 8.777 de 2016, responsável pela implementação da política de dados abertos do Poder Executivo Federal.

Do total de conjuntos de dados, 182 receberam atualizações pelo menos até dezembro de 2020. Em janeiro de 2018, momento em que mais havia conjuntos de dados mantidos atualizados, este número era de 426, ou seja, 230% maior. A diminuição no patamar de dados mantidos atualizados se dá muito pela atuação do ME, MS e MEC, que diminuíram o ritmo de publicação e manutenção de CDA atualizados. O quadro a seguir destaca o número de CDA disponibilizado por cada Ministério, o maior número de CDA mantidos atualizados durante o período de 2012 a 2020, o número de CDA atualmente mantidos atualizados e o percentual deste número em relação ao total de CDA publicados pelo Ministério no portal dados.gov.br.

Quadro 2 – CDA por Ministério

Ministério	Total de CDA	CDA atualizados dez/2020	% CDA atualizados	Ministério	Total de CDA	CDA atualizados dez/2020	% CDA atualizados
MAPA	24	4	17%	MI	89	38	43%
MC	46	2	4%	MJSP	49	7	14%
MCTI	30	6	20%	MMA	22	3	14%
MCom	0	0	NA	MMFDH	3	3	100%
MD	17	8	47%	MRE	7	7	100%
MDR	3	0	0%	MME	2	1	50%
ME	268	63	24%	MS	169	25	15%
MEC	52	1	2%	MTur	35	15	43%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Não é possível definir o que motivou a diminuição do número de conjuntos de dados mantidos atualizados, dentre as diversas possibilidades levantadas anteriormente. Todavia, verifica-se que há uma diminuição significativa no número de CDA atualizados.

Atualmente, este número é de 182. Se considerados todos os ministérios analisados, este número representa menos da metade do número de CDA mantidos atualizados, o que foi identificado em janeiro de 2018, quando existiam 426 CDA nessa situação. Se comparados com o total de dados, 834, a manutenção de apenas 182 conjuntos atualizados significa aproximadamente 22% do total. Se tiverem sido seguidos os requisitos propostos pela legislação para abertura de dados, todos os conjuntos abertos são relevantes e fazem parte

do processo de transparência ativa. Logo, faz-se necessário um questionamento sobre o que poderia motivar esse baixo índice de atualização dos CDA.

Uma das hipóteses elencadas é a de que os dados selecionados poderiam não ser relevantes para a sociedade, o que é pouco provável, tendo em vista que a legislação prevê mecanismos para que isso não aconteça. Outra é a de que os dados são relevantes, mas ainda assim, não têm sido mantidos atualizados pelos ministérios. Por fim, há ainda a hipótese de que os conjuntos de dados podem estar sendo submetidos como entradas novas, o que seria uma grande falha do processo de gestão informacional do Governo Aberto brasileiro. A análise dessas hipóteses, no entanto, não foi realizada nesta pesquisa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abertura dos dados governamentais é um mecanismo de transparência das ações do governo e uma forma para ampliar a prestação de contas do investimento público. Ademais, tem como princípio e finalidade ampliar a participação social na gestão das ações e instituições públicas. Portanto, a perspectiva de transparência almejada se realiza a partir da relação exitosa entre governo e sociedade. A relação aqui destacada é pilar da discussão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecida em 2016.

A política é um marco importante da consolidação dos PDA nos ministérios do executivo brasileiro, com potencial para executar os objetivos de transparência e participação nas gestões aderentes. Os resultados dessa pesquisa indicam que os ministérios envidaram esforços para elaboração de um plano para abertura de seus dados. No entanto, é possível perceber que há um descompasso entre o esforço empreendido por cada uma das pastas. Enquanto há ministérios que mantêm seus PDA e CDA atualizados, outros empreendem esforços na produção do PDA, sem, contudo, ter esse resultado refletido na disponibilização efetiva de dados. Há ainda aqueles que possuem um processo de publicação de dados efetivo, mas que não apresentam planejamentos persistentes. Por fim, há aqueles que embora estejam efetuando a abertura de dados, não o fazem seguindo os padrões estabelecidos, o que pode impactar na participação da sociedade. Esse conjunto de situações demonstra que a cultura de transparência não é hegemônica no contexto dos ministérios do Governo Federal.

Cabe ressaltar que o interesse público é elemento fundamental nas orientações para elaboração e execução do PDA e a consequente abertura dos dados governamentais. Para tanto, deverão ser consideradas as respostas obtidas a partir da aplicação de mecanismos e interação social, elemento obrigatório a ser contemplado pelos PDA. De maneira geral, todos

os PDA cumpriram a exigência de apresentar os mecanismos para a interação social, sinalizando os canais por onde receberam demandas de informação da sociedade. No entanto, nem todos os documentos indicaram como os critérios estabelecidos para a priorização da abertura foram utilizados para a escolha dos CDA.

Acerca dos CDA, constatou-se que alguns poucos ministérios são responsáveis pela maioria das submissões. Enquanto o PDA representa o planejamento para implementação do Governo Aberto, a publicação dos CDA é a execução dessa abertura. Apenas a partir da disponibilização dos CDA é que a participação social poderá ocorrer segundo os princípios estipulados pela OGP e adotados pelo Governo Brasileiro.

A imensa maioria dos CDA estão desatualizados, segundo os critérios propostos neste estudo. Como a execução do PDA é um processo contínuo, espera-se que a atualização seja corriqueira. Observou-se que diversos conjuntos já não são atualizados há anos, o que indica que em alguma medida houve mudanças no entendimento sobre qual era a prioridade de abertura dos dados ou sobre como estes dados eram catalogados. Há ainda a percepção de que os conjuntos são disformes no que diz respeito ao formato de publicação e conteúdos disponibilizados, o que prejudicaria a apropriação por parte da sociedade. Essa última análise, no entanto, não foi foco deste trabalho, principalmente pelas dificuldades informacionais encontradas durante a coleta de dados, como a falta de padrões de dados e metadados, as diferentes estruturas dos CDA e a falta de recursos de busca e navegação na plataforma adotada pelo portal dados.gov.br.

Por fim, o papel histórico do Brasil na discussão acerca do Governo Aberto em nível internacional foi importante para iniciar o movimento de criação de uma cultura de transparência no País. A atuação da CGU ao promover infraestruturas capazes de suportar a abertura governamental tem sido fundamental no sentido de reforçar esse processo. Compreende-se que embora a cultura da transparência ainda não esteja pacificada entre os ministérios do Governo Federal, ela vem sendo consolidada de maneira constante. Mas é necessário frisar que um Governo Aberto somente será possível se todos os ministérios e seus órgãos vinculados entenderem a importância de ações concretas de abertura. Nesse sentido, a orientação do executivo central acerca das práticas de Governo Aberto é necessária para que essa possa se tornar verdadeiramente uma política de Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 30 abr. 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 [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011-11-18;12527>. Acesso em: 25 set. 2019. Lei de Acesso à Informação.

BRASIL. Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.074-de-14-de-outubro-de-2020-282699172>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 199, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 6. ed. [Brasília]: CGU, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>. Acesso em: abr. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). O que é Governo Aberto: saiba o conceito de governo aberto. **Controladoria-Geral da União**. Brasília, 11 dez 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Orientações para implementação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed., rev. atual. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-ouvidoria/material-de-leitura/14876-ogu-implantacao-unidade-ouvidoria/file#:~:text=Devem%20ser%20previstas%20normas%20claras,forma%20de%20atuacao%3%A7%3%A3o%20do%20ouvidor>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro v. 191, p. 26–39, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ESTADÃO. Estado da arte: política. **Estadão**, 2018. Disponível em:

<https://arte.estadao.com.br/politica/eleicoes/2018/ministerios-historico/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

MACIEL, Raoni Gonçalves; FONSECA, Platini Gomes; DUARTE, Francisco Ricardo; SANTOS, Ernani Marques dos. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 143–164, set. 2019. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/3824> . Acesso em: 10 maio 2021.

MCDERMOTT, Patrice. Building open government. **Government Information Quarterly**, [s.l.], v. 27, n. 4, p. 401–413, out. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>. Acesso em: maio 2021.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **REDE: Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 2, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25>. Acesso em: 25 abr. 2021.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil. In: CONSAD, 6., 2013, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2013. Disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: maio 2021.

OBAMA, Barack. Transparency and open government: memorandum for the heads of executive departments and agencies. **The White House**, 21 jan. 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>. Acesso em: abr. 2021.

OLIVEIRA, Daniel. Governo Aberto: O Princípio da Transparência. In: ENAPG, 2019, Fortaleza, CE. **Anais [...]**, Fortaleza, CE: ANPAD, 2019. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYxNzk=. Acesso em: maio 2021.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). **Open Government Declaration**. [S.l.], sep. 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 25 set. 2019.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, 2 dez. 2013. DOI: 10.18617/liinc.v9i2.616. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474>. Acesso em: 10 maio 2021.