



## XXII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXII ENANCIB

ISSN 2177-3688

### GT-5 – Política e Economia da Informação

#### **POLÍTICA DE DADOS ABERTOS NO BRASIL: análise de aspectos teórico-normativos e práticos**

#### ***OPEN DATA POLICY IN BRAZIL: Analysis of theoretical-normative and practical aspects***

**Kátia Santiago Ventura Lucena.** UFPE

**Sandra de Albuquerque Siebra.** UFPE

#### **Modalidade: Trabalho Completo**

**Resumo:** O acesso à informação pública é um direito assegurado na Constituição Federal a todo cidadão brasileiro. Para garantir esse direito fundamental, a definição e aplicação de uma política pública de informação torna-se uma ferramenta importante, pois norteia e define as funções e responsabilidades dos atores políticos no campo da informação. A partir do Decreto nº 8.777/2016, institui-se a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Diante disso, essa pesquisa objetiva examinar os aspectos teórico-normativos e práticos da política pública de dados abertos no Brasil. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualiquantitativa, do tipo exploratória, descritiva e aplicada. Como instrumento para a coleta de dados, serão utilizados os dados disponíveis no Painel de Monitoramento de Dados Abertos, além de uma pesquisa bibliográfica em artigos, leis e decretos. Com a realização dessa pesquisa, pretende-se ter um panorama atual da efetiva abertura dos dados governamentais. Conclui-se que, apesar de haver, no ordenamento jurídico, normativas que regulamentem a política pública de dados abertos, faz-se urgente a definição de mudanças no contexto organizacional das instituições públicas, bem como critérios de monitoramento e mecanismos de exigência da determinação legal.

**Palavras-Chave:** Dados Abertos. Política de Informação. Informação Pública. Acesso à Informação.

**Abstract:** Access to public information is a right guaranteed in the Federal Constitution to every Brazilian citizen. To guarantee this fundamental right, the definition and application of a public information policy becomes an important tool, as it guides and defines the roles and responsibilities of political actors in the field of information. From Decree No. 8,777/2016, the Open Data Policy of the Federal Executive Branch is instituted. Therefore, this research aims to examine the theoretical-normative and practical aspects of public open data policy in Brazil. In methodological terms, it is a qualitative and quantitative research, exploratory, descriptive and applied. As an instrument for data collection, the data available in the Open Data Monitoring Panel will be used, in addition to a bibliographic research on articles, laws and decrees. With this research, it is intended to have a current overview of the effective opening of government data. It is concluded that, despite the existence, in the legal system, of regulations that regulate the public policy of open data, it is urgent to define changes in the organizational context of public institutions, as well as monitoring criteria and mechanisms for demanding legal determination.

**Keywords:** Open Data. Information Policy. Public Information. Access to information.



## 1 - INTRODUÇÃO

O acesso às informações públicas tem se tornado pauta cada vez mais importante e frequente nas ações dos Governos e da sociedade civil, uma vez que, além de se referirem, e interferirem, em vários aspectos da vida dos cidadãos, constituem um importante instrumento de controle do Estado e das ações governamentais. Diante disso, o acesso à informação se torna um direito para a garantia de outros direitos, sendo uma ferramenta importante para a consolidação de uma sociedade democrática, uma vez que repercute na participação da coletividade em assuntos que a afetam diretamente (UNESCO, 2009).

Nesse sentido, a definição e aplicação de uma política pública de informação torna-se uma ferramenta importante, pois norteia e define as funções e responsabilidades dos atores políticos no campo da informação. E sua concretização se dá através de leis, decretos ou qualquer outro regulamento normativo, produzidos pelo Estado e inseridos nas agendas governamentais, que contemplem os diversos aspectos relativos à produção, uso e preservação da informação governamental (JARDIM, 2012).

Ademais, é importante destacar que a definição e aplicação de uma política pública de informação deve ser compreendida para além de uma coleção de leis, mas também como um conjunto de ações estratégicas do Poder Público, que tenham a finalidade de cumprir um objetivo definido, em nome do interesse social. Ou seja, é preciso considerar que a existência de instrumentos legais que norteiem uma política pública de informações públicas não é totalmente suficiente. Os órgãos públicos que detêm tais informações precisam oferecer à sociedade condições adequadas a cada realidade, além de desenvolver ações estratégicas para promover a preservação, a divulgação, o acesso e o (re)uso dessas informações.

No Brasil, a política pública de informações pode ser visualizada em um conjunto de leis, decretos e instruções normativas, nas quais se delinham ações para promover a divulgação das informações públicas pelos órgãos públicos. Pode-se destacar, como marcos importantes para a consolidação da política de informação no país, a participação como membro fundador da *Open Government Partnership* (OGP), em setembro de 2011; a aprovação da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), que entrou em vigor em março de 2012; e, ainda, o Decreto nº 8.777, de maio de 2016, que institui a Política de Dados Governamentais Abertos (DGA) do Poder Executivo Federal.

A Política de Dados Governamentais Abertos (DGA) mostra-se como instrumento



importante nesse contexto, haja vista a potencialidade para fins de transparência e controle governamental, como também por fornecer elementos para a criação de outros produtos ou serviços, a partir de combinações com outros conjuntos de dados, a serem feitas pela sociedade ou pelos governos. Ou seja, a partir do (re)uso dos DGA é possível gerar novas informações ou conhecimentos, e é nessa característica que se vê o real valor e importância que se tem a disponibilização dos dados governamentais em formato aberto.

Diante disso, essa pesquisa objetiva examinar os aspectos teóricos, normativos e práticos da política pública de dados abertos no Brasil. Apresenta-se como problema da pesquisa: Como a política pública de dados abertos está sendo aplicada pelos órgãos públicos do Brasil? Quanto a metodologia, utilizar-se-á de análise quali-quantitativa, com pesquisa bibliográfica em artigos, leis e decretos; e pesquisa aplicada, por meio da análise do monitoramento da política de dados abertos no Brasil. Com a realização dessa pesquisa, pretende-se ter um panorama atual da efetiva abertura dos dados governamentais, e, com isso, oferecer conclusões que possam contribuir para melhoria das condições de acesso às informações públicas, divulgadas por meio dos dados abertos, pelos órgãos públicos brasileiros.

## **2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

De acordo com Vergara (1997), uma pesquisa científica pode ser classificada de duas formas básicas: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa é do tipo exploratória, descritiva e aplicada. De acordo com Vergara (1997), a pesquisa exploratória realiza-se em área sobre a qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. A pesquisa descritiva compromete-se em expor características de uma população ou fenômeno, correlacionando variáveis. E quando motivada pela necessidade de resolver problemas concretos e com uma finalidade prática, a pesquisa caracteriza-se também como aplicada. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, pois a análise dos fenômenos baseia-se nos dados coletados no Painel de Monitoramento de Dados Abertos.

Quanto à forma de análise do problema, caracteriza-se por ser quali-quantitativa, haja vista os resultados de cada etapa da análise exigirem tratamentos distintos. Além disso, embora cada método de análise tenha ênfase diferente, juntos se complementam e possibilitam uma análise dos dados mais ampla.



Com relação aos instrumentos para a coleta de dados, serão utilizados os dados disponíveis no Painel de Monitoramento de Dados Abertos, uma ferramenta gerenciada pela Controladoria Geral da União - CGU, que funciona como um catálogo federado para facilitar a busca e uso de dados abertos publicados pelos órgãos do governo.

As etapas seguidas para implementação da pesquisa estão descritas a seguir.

Na parte teórica da pesquisa, foi realizado estudo sobre Política de Informação e sobre Dados Governamentais Abertos, de modo a identificar as relações entre os conceitos, e a importância para a concretização do direito fundamental de acesso à informação por meio dos dados abertos. Também foram estudados os aspectos normativos da Política de Dados Abertos no Brasil, identificando os marcos legais relevantes para a definição de uma política para os dados abertos governamentais no país.

A parte prática da pesquisa foi feita a partir das informações do Painel de Monitoramento de Dados Abertos, com a coleta dos dados em 01 de junho de 2022, sendo o mês de referência dos dados coletados como maio de 2022. Seguiu-se as seguintes etapas: 1) Identificação dos órgãos que possuem Plano de Dados Abertos - PDA vigentes; 2) Análise quanto ao cumprimento do Plano de Dados Abertos pelas instituições, a partir da seleção dos bancos de dados de órgãos com PDA vigente; e, por fim, 3) Catalogação por temas dos órgãos mapeados no painel de monitoramento, com base na atividade-fim e a partir do Vocabulário Controlado do Governo Federal – VCGV, versão 2.1.0 (BRASIL, 2014).

### **3 POLÍTICA DE INFORMAÇÃO**

A política de informação, nas últimas décadas, tem sido definida como ferramenta-chave para o exercício do poder estatal. É geralmente conceituada como o conjunto de regulamentos legais, decisões políticas ou programas governamentais que trate da informação em qualquer que seja a etapa no seu ciclo de vida. Nesse sentido, Braman (2011, p. 1) diz que política de informação fornece um “termo genérico para todas as leis, regulamentos, e as posições doutrinárias que lidam com a informação, comunicação e cultura”.

Corroborando, McClure e Jaeger (2008) definem política de informação como a combinação de leis, regulamentos, normas e diretrizes que direcionem a criação, gestão e uso



da informação. Nesse sentido, Jardim (2008, p. 6) define as políticas públicas de informação como

conjuntos de premissas, decisões e ações – produzidas pelo estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

É interessante notar, na definição supracitada de Jardim (2008), a preocupação com o interesse social que se deve ter nas ações de uma política de informação, além da especificação dos diversos aspectos necessários ao processo de implementação e avaliação destas políticas.

Em uma definição mais abrangente, González de Gómez (2002, p. 32-33) vai além dos regulamentos normativos, e aborda, também, a influência que as decisões tácitas podem trazer para uma política de informação. A citada autora coloca que as políticas tácitas de informação

estão embutidas no design e formas de operação das infraestruturas de redes. A inscrição de padrões nas infraestruturas de informação – não visíveis ou implícitos desde o ponto de vistas dos usuários – faz aparecer, como determinações funcionais e instrumentais, as decisões e alternativas que resultam das negociações de interesses, dos objetivos, projetos e escolhas organizacionais que, de modo prescritivo, antecipam operações e relações preferenciais nas redes, entre sujeitos, organizações e informações.

E diante de sua complexidade, a política de informação se concretiza por meio do desenvolvimento de micropolíticas de informação, ou subdomínios da política de informação. Dentre esses subdomínios, destaca-se as políticas referentes aos Dados Governamentais Abertos– DGA, que o tópico seguinte apresenta.

#### **4 DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS (DGA)**

Para Bates (2014), os DGAs fazem parte de uma política de informação, e visam promover a organização de um sistema de governo que possibilita a qualquer indivíduo a reutilização de conjuntos de dados originados de entidades públicas. Daí se tem a relevância que os dados governamentais abertos podem adquirir numa sociedade democrática, haja vista seu potencial para o desenvolvimento de ferramentas de controle e acompanhamento das ações governamentais, que poderão ser monitoradas pelo cruzamento das informações disponibilizadas em formato de dados abertos. É unânime entre os autores, que a principal característica dos dados abertos é a possibilidade de seu reuso para fins diversos.



Faz-se necessário diferenciar e delimitar alguns conceitos importantes. Primeiramente, é preciso entender que qualquer dado pode ser aberto, não somente aqueles de proveniência governamental. O Decreto nº 8.777/2016 define dado aberto como

dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (BRASIL, 2016, art. 2º, III).

Tecnicamente, classifica-se como Dados Abertos (open data) aqueles em que qualquer pessoa possa livremente utilizar, reutilizar e redistribuir, estando sujeito, no máximo, à exigência de creditar a sua autoria à fonte original e de compartilhar sob a mesma licença em que foram apresentados (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2022). Para satisfazer essa classificação, em 2007, um grupo de trabalho reuniu-se na Califórnia, Estados Unidos da América, para definir os princípios dos Dados Abertos Governamentais. Chegaram num consenso de 8 princípios (Quadro 1):

**QUADRO 1: Relação dos 8 princípios de Dados Abertos e suas respectivas descrições**

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

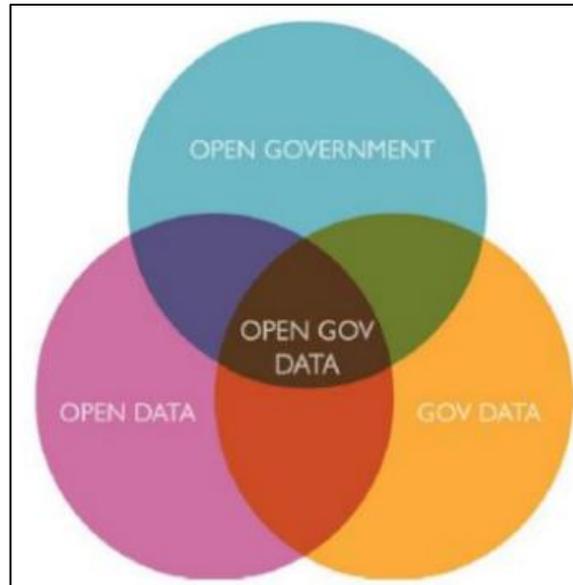
**Fonte: OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (2022).**

Dessa forma, os dados abertos revelam possibilidades variadas e inovadoras de reutilização das informações públicas, tanto pelo próprio governo quanto pela sociedade. Todavia, em se tratando de informações públicas, é consenso pelos pesquisadores a importante função social atrelada a esses recursos informacionais.



Assim, chega-se a definição de Dados Governamentais Abertos, que é composta pela interseção de três conceitos: dados abertos, dados governamentais e governo aberto (UN DESA; DPADM, 2013), conforme mostra a Figura 1.

**Figura 1: Conceitos relacionados aos Dados Governamentais Abertos**



Fonte: UN DESA; DPADM, 2013.

Qualquer tipo de dado pode ser considerado aberto, independente da sua fonte produtora, desde que possa ser livremente utilizado, reutilizado ou redistribuído por qualquer pessoa, com a única exigência de atribuição à fonte original e do compartilhamento pelas mesmas licenças em que a informação foi apresentada (OPEN DEFINITION, 2016). Quando esses dados são produzidos no âmbito de ações governamentais, chama-se de dado governamental, que, quando atende aos requisitos dos dados abertos, pode ser definido como Dado Governamental Aberto - DGA. Já o conceito de Governo Aberto remete ao tipo de governo que se propõe a conversar e ouvir as demandas de seus cidadãos (CALDERÓN; LORENZO, 2010), tendo, portanto, como principal característica, a interação e a colaboração da população, e não necessariamente a transparência.

## **5 POLÍTICA DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

No Brasil, os regulamentos para garantia do acesso à informação pública no sistema jurídico são recentes, já que durante o regime militar, que dominou o país entre 1964 e 1985, as ações governamentais ocorriam sob extremo segredo, o que favoreceu o fortalecimento de uma cultura de sigilo no trato da coisa pública (ARTICLE 19, 2011). Com a promulgação da



Constituição Federal - CF (BRASIL, 1988), o acesso à informação foi encartado como direito fundamental, interligado aos ditames da democracia e da cidadania, transcrito no art. 5º inciso XXXIII, no art. 37, caput §3º, inciso II; e no §2º do art. 216.

Ao longo de duas décadas, viu-se algumas iniciativas que direcionavam para a regulamentação do acesso à informação pública, como: a Lei 8.159/1991, que institui a política nacional de arquivos públicos e privados; a Lei nº 9.784/1999, que determina a divulgação oficial dos atos administrativos; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); a Lei nº 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso às informações do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dentre outras. Mas um dos principais marcos para a consolidação da política de informação no país foi a participação do Brasil como membro fundador na Parceria para Governo Aberto – a *OpenGovernmentPartnership* (OGP), lançada em 20 de setembro de 2011. Na ocasião, o governo brasileiro instituiu o seu 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Dois meses depois, a Lei de Acesso à Informação Pública – LAI foi sancionada, depois de oito anos de tramitação legislativa.

A Lei nº 12.527/2011 foi organizada de modo a atender quatro principais objetivos: a) garantir o pleno acesso do cidadão às informações públicas; b) assegurar que o Estado não espere a demanda, exigindo o exercício da transparência ativa; c) impedir que a burocracia excessiva impossibilite o acesso; e d) colocar o acesso e a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Em seu texto ficaram estabelecidos, além do conteúdo mínimo a ser publicado, alguns requisitos a serem seguidos nessa publicação, dentre os quais a possibilidade de acesso e gravação de relatórios em formato aberto. De acordo com Possamai e Souza (2017, 692) “ao incorporar essa previsão, em sintonia com os compromissos brasileiros assumidos na Parceria para Governo Aberto, a LAI tornou-se a primeira norma de acesso à informação no mundo a adotar em seu escopo o paradigma dos dados abertos”.

E com a publicação do Decreto nº 8.777, em 2016, institui-se a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, consolidando a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e instituindo o Plano de Dados Abertos (PDA), um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos Governamentais.

O Plano de Dados Abertos – PDA é definido pelo Decreto nº 8.777/2016, no art. 2º, V, como

um documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos



os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações (BRASIL, 2016, art. 2º).

Trata-se de um documento que deve conter as ações de implementação e promoção de abertura de dados, até a catalogação dos dados nas plataformas de dados abertos. Para fazê-lo a CGU orienta que, primeiramente, os órgãos realizem discussões internas (por meio de Grupo de Trabalho – GT, por exemplo), para contextualizar a respeito da Política de Dados Abertos e definir responsáveis pela elaboração e cumprimento do PDA. Faz-se necessário a elaboração de um inventário de bases de dados do órgão/entidade, e, ainda, adotar um mecanismo de participação social (que pode ser por consulta pública), para identificar a demanda do cidadão pelas bases do órgão. A partir de então, o órgão deve elaborar uma matriz de priorização, e definir estratégias e cronogramas para a publicação, sustentação, difusão e fomento ao uso dessas bases de dados.

O Decreto determina que os PDAs fossem elaborados e publicados em sítio eletrônico por todos os órgãos, em formato aberto, no prazo de cento e oitenta dias, e com prazo de vigência de dois anos, sendo necessário publicação de novo PDA após esse prazo.

Cabe ressaltar as diferenças entre a LAI e os Dados Abertos. A Lei de Acesso à Informação passa a garantir o direito de acesso à informação pública, tornando-se um instrumento para a garantia de outros direitos. Já os dados abertos governamentais concentram-se nos aspectos técnicos do acesso, oferecendo informações em condições de reaproveitamento e reagrupamentos, a fim de gerar novos produtos. Ou seja, são políticas públicas de informação complementares com objetivos finais convergentes.

Pode-se dizer que as políticas públicas em torno dos DGA foram impulsionadas pelo advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a popularização da Internet, o que possibilitou um ambiente propício para que o Estado desenvolvesse modelos de governabilidade mais eficientes e mais próximos do cidadão. Por outro lado, tem-se, ainda, o impulso dado pela sociedade, que passa a exigir de seus governantes maior transparência e fiscalização nas ações.

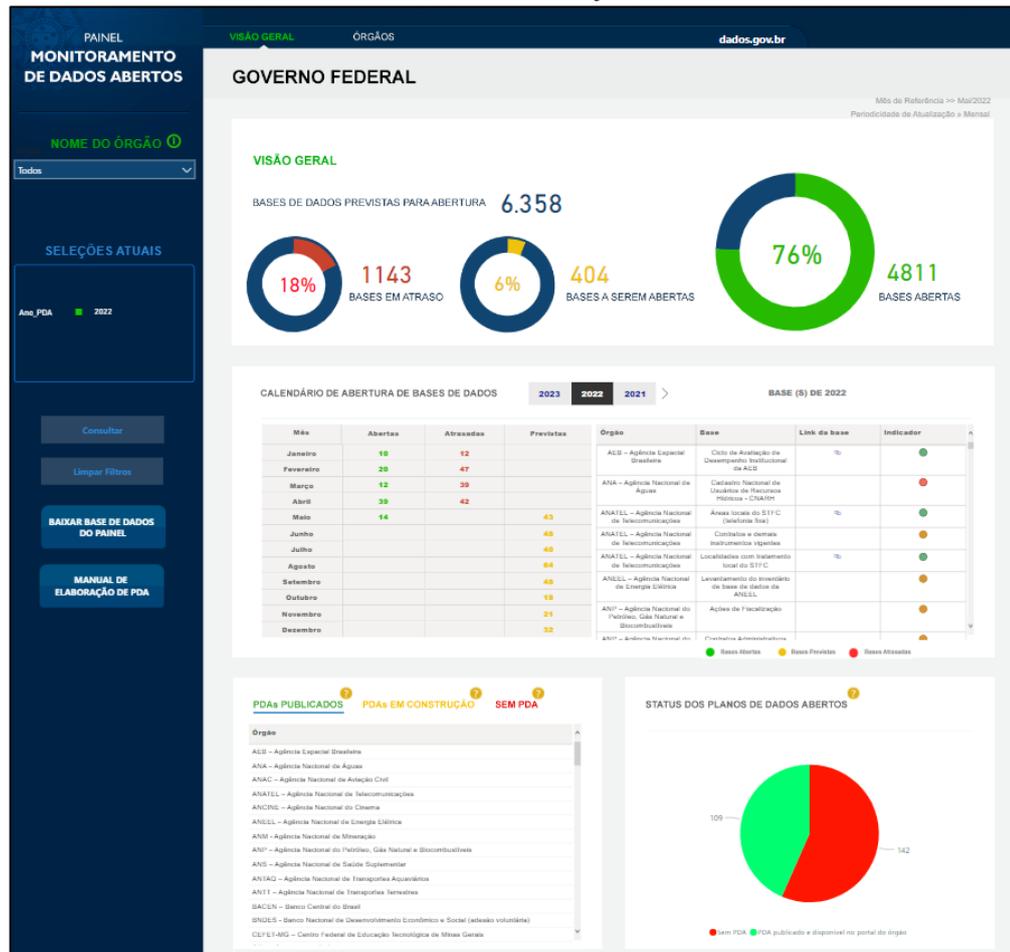
## **6 - ANÁLISE DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE DADOS ABERTOS NO BRASIL**

A análise da política de dados abertos no Brasil foi realizada a partir dos dados coletados no Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal (Figura 2).



Trata-se de uma ferramenta online interativa, disponibilizada pelo link <<http://painéis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>, lançada em 6 de julho de 2017, e que permite conferir a situação dos órgãos quanto à abertura das informações contidas em suas bases de dados.

**Figura 2: Captura da tela inicial do Painel de Monitoramento de Dados Abertos do Governo Federal, coletada em 01 de junho de 2022**



Fonte: CGU, 2022.

De acordo com a Controladoria-Geral da União – CGU (2017, s.p.), esse painel de monitoramento é uma iniciativa que:

faz parte da Política Nacional de Dados Abertos do Executivo Federal, coordenada pelo Ministério do Planejamento e monitorada pela CGU. A Política, instituída pelo Decreto nº 8.777/2016, obriga todas as unidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional a publicarem suas bases de dados, sem restrição de licenças ou patentes.

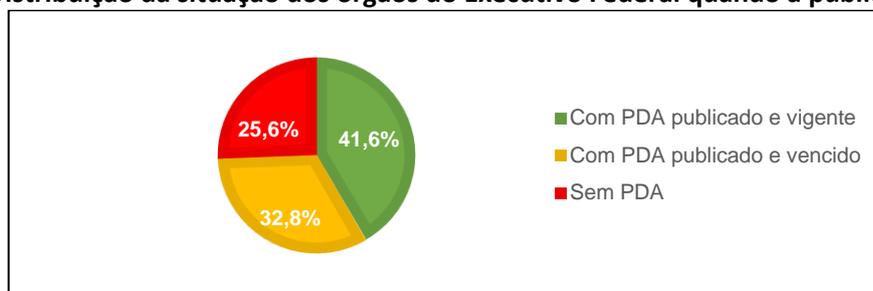
No Painel de Monitoramento, as informações consultadas podem ser exportadas, permitindo que os dados coletados sejam manipulados e analisados em outras ferramentas.



A consulta da pesquisa foi feita em 01 de junho de 2022, com os dados referentes a maio de 2022. Os dados coletados foram exportados para o formato .csv, o que permitiu fazer as análises em editor de planilhas. Foram exportadas duas tabelas. A tabela de monitoramento trouxe uma listagem com 250 órgãos do Executivo Federal, e, para cada órgão, contém informações quanto à existência (ou não) de um Plano de Dados Abertos – PDA; e para aqueles órgãos que disponibilizaram o PDA, traz seu link para acesso e a vigência. Na tabela do cronograma, para os órgãos com PDA publicado e vigente, foram listadas as bases de dados abertas e as previstas para abertura (com data prevista), a unidade responsável e o link de publicação da base de dados.

Foi constatado que, dos 250 órgãos trazidos, apenas 104 órgãos (41,6%) possuem PDA publicado vigente. Outros 82 órgãos (32,8%) estão com seus PDAs vencidos, e 64 órgãos (25,6%) não possuem PDA (Gráfico 1). Considerando que o Decreto que exige a publicação dos Planos de Dados Abertos é de 2016 (Decreto nº 8.777/2016), ainda se tem um percentual alto de órgãos com nenhum PDA publicado, demonstrando que não houve, ao longo desses anos, qualquer discussão interna sobre a temática.

**Gráfico 1: Distribuição da situação dos órgãos do Executivo Federal quando à publicação de PDA**



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

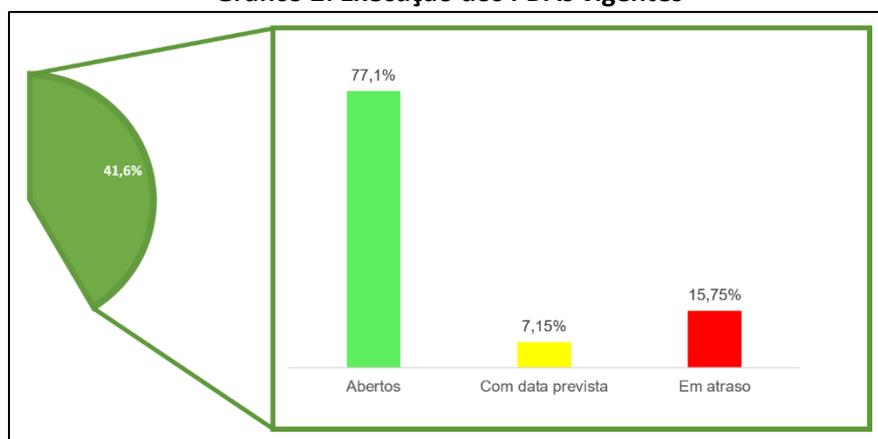
Outra conclusão preocupante é o alto percentual de órgãos com PDA vencido, indicando uma grave descontinuidade da Política de Dados Abertos desses órgãos. A política de dados abertos precisa ser incorporada à prática da administração pública e de suas instituições, sendo necessário, portanto, a inclusão, na uma cultura organizacional, os preceitos dos Dados Abertos. Ou seja, os dados abertos precisam fazer parte, de modo constante, das agendas governamentais. Corroborando, Machado Júnior *et al* (2018, p. 9) reforça que

O alcance e o impacto de uma política de informação eficaz para promover um governo aberto requerem vigilância e governança constantes, seja a nível administrativo e operacional, seja a nível político, de forma a garantir que não haja retrocessos ou descontinuidades.



Foi identificado, dentre os 104 órgãos com PDA vigentes, um total de 4.826 bancos de dado a serem abertos. Desses, 77,1% já estão em formato de dados abertos e disponíveis para acesso. Ainda se tem que 7,15% estão com data programada para conclusão de abertura, e 15,75% dos bancos de dados programados a serem abertos não cumpriram o prazo e estão em situação de atraso na execução do PDA (Gráfico 2). Ou seja, além de se ter um percentual baixo de órgãos que possuem PDA, dentre eles ainda se tem a dificuldade na execução dos cronogramas de disponibilização de seus bancos de dados em formato aberto, conforme previsto no documento de planejamento.

**Gráfico 2: Execução dos PDAs vigentes**



Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

E para identificar os temas a que se referem os PDAs, os órgãos foram catalogados com base na sua atividade-fim, utilizando-se os termos de assuntos governamentais contidos no Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico – VCGE (BRASIL, 2014). Assim, cada órgão foi catalogado em um tema com base na sua atividade finalística. Os resultados estão no Quadro 2.

**Quadro 2: Identificação da quantidade de órgão por tema de sua atividade-fim, de acordo com a situação do PDA**

Situação do PDA	Tema relacionado à atividade-fim	Quantidade de órgãos
PDA vigente	Educação	37
	Saúde	18
	Pesquisa e Desenvolvimento	8
	Cultura	6
	Economia e Finanças	5
	Meio Ambiente	4
	Segurança e Ordem pública	4
	Transporte	4
	Administração	3
	Energia	3
	Proteção Social	3



	Comunicações	2
	Habitação	2
	Indústria	2
	Urbanismo	2
	Agropecuária, Pesca e Extrativismo	1
	Comércio e Serviços	1
	Defesa Nacional	1
PDA vencido	Educação	53
	Cultura	5
	Pesquisa e Desenvolvimento	4
	Defesa Nacional	3
	Saúde	3
	Administração	2
	Economia e Finanças	2
	Meio Ambiente	2
	Previdência Social	2
	Comércio e Serviços	1
	Energia	1
	Indústria	1
	Trabalho	1
	sem PDA	Saúde
Educação		23
Pesquisa e Desenvolvimento		9
Administração		2
Cultura		1
Economia e Finanças		1
Previdência Social		1
Segurança e Ordem pública		1
Urbanismo		1

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Os órgãos que possuem como atividade-fim a Educação representam a maioria das instituições monitoradas pelo Painel, perfazendo um total de 113 instituições. E são os órgãos da Educação que também ficam em destaque quanto aos PDAs publicados vigentes. É fato que as instituições de ensino exercem uma função social importante, uma vez que são corresponsáveis pela produção e disseminação do conhecimento, ao promoverem o ensino, fomentarem a pesquisa e favorecerem a extensão. Mas é preocupante constatar, como destaque negativo para as essas instituições, que 53 delas estão com PDA vencido, indicando uma descontinuidade da política de dados abertos. Esses resultados indicam a necessidade de realizar um estudo para identificar qualitativamente os motivos que convergem para esses resultados.

As instituições de Saúde são a maioria dentre as que não possuem PDA. Essa constatação vai de encontro com a atual relevância adquirida pela área de saúde em virtude da pandemia mundial do COVID-19. Ademais, esse contexto impulsionou os portais de



internet para o cotidiano das pessoas, pois, como medida de prevenção, obrigou a suspensão das atividades e atendimentos presenciais, a fim de evitar o contato físico e a propagação do vírus. Assim, dados abertos relacionados à saúde adquirem, ainda mais, um potencial para ser recurso estratégico, uma vez que podem ampliar a capacidade de participação do cidadão no acompanhamento das ações e dos gastos dos governos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia de acesso às informações produzidas ou custodiadas pelos órgãos públicos representa um pressuposto básico à democracia brasileira. Como afirma Marques (2000, p. 30),

a informação, como forma de obtenção de conhecimento, como meio de poder, é hoje mais que um direito: é uma necessidade irrenunciável, sem a qual não há participação, não há liberdade, desmorona-se a igualdade, impede a existência da democracia.

É inegável que a promulgação de leis que trate e discipline o acesso às informações públicas em formato de dados abertos (Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 8.777/2016), representa um passo decisivo para a consolidação da democracia e dos direitos do cidadão. Contudo, é preciso que haja mudanças no contexto organizacional e na gestão informacional das instituições públicas, para que a lei possa ser cumprida em sua plenitude.

Um momento histórico na relação de Estado e cidadão se instaura na realidade brasileira, embora os obstáculos a ser superados ainda sejam grandes e requeiram a participação e interesse dos órgãos públicos em sua superação. É certo que a gestão informacional, desde sempre, apresentou-se como um grande desafio às instituições públicas, mas, as novas demandas de acesso e uso dessas informações exigem inevitáveis mudanças.

Assim, conclui-se que a modificação dos hábitos culturais não é tão simples, nem tão rápida quanto a modificação das leis. Ainda que já tenham se instalado no país os moldes legais para o acesso, sua plena utilização só poderá ser alcançada quando forem superadas as barreiras da gestão informacional, historicamente presente nas instituições. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a evolução da política de dados abertos do Brasil, trazendo um panorama atual da efetiva abertura dos dados governamental, e que que consiga demonstrar a importância e o potencial que os dados governamentais abertos podem ter para a sociedade e Governos. Propõe-se como sugestões para pesquisas futuras, a análise das



bases de dados indicadas como abertas nos PDA dos órgãos, de modo a identificar o cumprimento dos demais critérios determinados pelo Decreto nº 8.777/2016.

## REFERÊNCIAS

ARTICLE 19. Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação. São Paulo: **Article 19**, 2011, 40p. Disponível em <<https://monitorando.files.wordpress.com/2011/11/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf>> . Acesso em 27 maio 2022.

BATES, J. The strategic importance of information policy for the contemporary neoliberal state: the case of Open Government Data in the United Kingdom. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 388-395, 2014.

BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of information policy**, v. 1, p. 1-5, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **VCGE Vocabulário de Governo Eletrônico**. Brasília: MP, SLTI, 2014.

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, 2016.

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 República Federativa do Brasil. Brasília, nov. 2011b, Seção I.

CALDERÓN, C; LORENZO, S. **Open Government: gobierno abierto**. Jaén: Algón Editores, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. CGU identifica avanços na política de dados abertos do Poder Executivo Federal. Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/08/cgu-identifica-avancos-na-politica-de-dados-abertos-do-poder-executivo-federal>>. Acesso em: 20 maio 2022.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Painel de Monitoramento de Dados Abertos, 2022. Disponível em: <<http://painéis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 1, p. 27-40, 2002.

JARDIM, José Maria. **O acesso à informação arquivística no Brasil**: problemas de acessibilidade e disseminação. 2012. Disponível em: <<https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>> . Acesso em: 20 abr. 2022.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 9., 2008, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <<https://brapci.inf.br/index.php/res/download/180389>> . Acesso em: 10 maio 2022.

MACHADO JÚNIOR, Francisco Tanajura *et al.* **Avaliação da prontidão para abertura de dados das instituições públicas brasileiras: caso de uma instituição financeira pública brasileira**. *Brazilian Journal of Information Studies: Research Trends*. 12:1 (2018) p.06-20.

MARQUES, Maria Tereza. Direito à informação: Direito Fundamental Base para a Democracia. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Instituto Toledo de Ensino, abr./jul., 2000.

MCCLURE, Charles R.; JAEGER, Paul T. Government information policy research: importance, approaches, and realities. **Library & Information Science Research**, v. 30, n. 4, p. 257–264, 2008.

OPEN DEFINITION. **The Open Definition**. 2016. Disponível em: <<http://opendefinition.org/>>. Acesso em 19 maio 2022.

OPEN GOVERNMENT DATA. **Eight principles of Open Government Data**. 2022. Disponível em <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)>. Acesso em: 15 maio. 2022.

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti de. TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS NO GOVERNO FEDERAL: POSSIBILIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, v. 2, n. 2, 2017.



UN DESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs; DPADM – Division for Public Administration and Development Management. **Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement**. United Nations, New York, 2013.

UNESCO. **UNESCO country programming document (UCPD):** Brasil, 2008-2009. Brasília: UNESCO Office Brasilia, 2009. Disponível em:  
<[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183454\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183454_por)>. Acesso em 26 maio 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.