

DADOS ABERTOS DO GOVERNO FEDERAL

A TOOL OF THE BRAZILIAN ELECTRONIC GOVERNMENT

10

Izabelle Carvalho Lima (izabelle_cl@hotmail.com)*

Resumo: O presente trabalho tem o escopo de descrever um balanço das medidas e ações implementadas pela política de Dados Abertos do Governo Federal brasileiro, identificando os principais atores, contextos e instituições que estruturam a ferramenta no âmbito da administração pública brasileira. Para isso o texto aborda concepções sobre Governo Eletrônico, Governo Aberto, Dados Abertos e o processo de adoção da política de Dados Abertos no Poder Executivo Federal brasileiro. Para alcançar o objetivo proposto foi utilizada a técnica de análise documental por meio de documentos e dados retirados do Portal Brasileiro de Dados Abertos, com o intuito de realizar uma análise qualitativa das medidas, ações e procedimentos estruturados pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). Como contribuição, foi possível observar que a política e a ferramenta de Dados Abertos do Governo Federal têm sido utilizadas como uma estratégia de fortalecimento para o Governo Eletrônico brasileiro.

Palavras-chave: governo eletrônico; dados abertos; governo aberto; governo federal.

OPEN DATA OF THE FEDERAL GOVERNMENT: A TOOL OF THE BRAZILIAN ELECTRONIC GOVERNMENT

Abstract: The present work has the scope of describing a balance of the measures and actions implemented by the Open Data policy of the Brazilian Federal Government, identifying the main actors, contexts and institutions that structure the tool in the scope of the Brazilian public administration. For this, the text addresses conceptions about Electronic Government, Open Government, Open Data and the process of adoption of the Open Data policy in the Brazilian Federal Executive Power. To achieve the proposed objective, the technique of document analysis was used through documents and data taken from the Brazilian Open Data Portal, in order to carry out a qualitative analysis of the measures, actions and procedures structured by the National Open Data Infrastructure (INDA). As a contribution, it was possible to observe that the Federal Government's Open Data policy has been used as a strengthening strategy for the Brazilian Electronic Government.

Keywords: e-government; open data; Open government; federal government.

1 INTRODUÇÃO

A digitalização das informações e dos sistemas governamentais, segundo Marques e Pereira (2015), tornou-se cada vez mais frequente a partir da década de 1990, quando pesquisadores passaram a identificar um fenômeno chamado

* Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

“governo eletrônico” (*e-government*). O governo eletrônico ou *e-governo* visa a uma otimização contínua da prestação dos serviços da burocracia estatal, da participação social e da governança, buscando a transformação das relações internas e externas, por meio do uso de tecnologias, da internet e das novas mídias digitais (CHADWICK, 2006).

Inicialmente as iniciativas do governo eletrônico tinham o objetivo de buscar tornar o Estado mais eficiente, eficaz e ao mesmo tempo visar a redução de custos das atividades governamentais, contudo, nos últimos anos a literatura tem tentado promover uma mudança na abordagem do E-Gov centrada no governo para uma abordagem centrada no cidadão, com o intuito de criar um ambiente que envolva os cidadãos nos processos de tomada de decisões (MARQUES; PEREIRA, 2015).

Segundo Margetts (2010), no auge do *boom* do “ponto.com”, os políticos se tornaram cada vez mais interessados em maximizar o potencial de novas tecnologias da internet no governo. Nesse sentido, as Tecnologias da Comunicação e Informação (TCI) passaram a ser cada vez mais difundidas, desempenhando um papel claro de facilitadoras dos canais de informações tanto dentro das organizações governamentais quanto entre estas e as empresas do setor privado, organizações voluntárias e os cidadãos.

No início de século XXI, de acordo com Margetts (2010), o governo eletrônico passou a ser um tema bastante evidente na administração pública, como também a presença das TCI’s no governo e também na sociedade de modo mais geral, constituindo uma fonte contínua de mudanças nas organizações públicas. Algumas dessas mudanças levaram à adoção de um estilo de governo aberto, alterando qualitativamente as relações entre governo e cidadãos (MARGETTS, 2010, p. 369).

Tendo em vista esse cenário, a questão central deste artigo consiste em descrever um balanço das medidas e ações implementadas pela política de Dados Abertos do Governo Federal para a promoção da transparência, buscando identificar os principais atores, contextos e instituições que estruturam a ferramenta no âmbito da administração pública brasileira. Nesse contexto, o presente artigo propõe o seguinte questionamento: como o Governo Federal vem estruturando a política de Dados Abertos por meio do uso de TCI’s para promover, disseminar e compartilhar dados e informações públicos?

Para alcançar tais objetivos, a pesquisa adota procedimentos metodológicos de cunho eminentemente qualitativo e descritivo, sendo pautada na análise documental de documentos institucionais oficiais e legislação publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos do Governo Federal.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e uma conclusão. A primeira seção se dedica a tratar sobre um breve histórico e configurações conceituais a respeito da ferramenta de Dados Abertos governamentais. Em seguida, na segunda seção será apresentada a política de Dados Abertos

adotada na administração pública federal brasileira. Por fim, na terceira seção será exposta a descrição do balanço das medidas e ações estruturadas pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).

1.1 *Dados abertos governamentais: breve histórico e conceitos*

Para Sebe (2020), atualmente a revolução digital se tornou parte integrante da sociedade, ao mesmo tempo facilitando e perturbando as formas tradicionais de fazer política. A revolução digital pode ser concebida como uma aceleração do ritmo tecnológico e mudanças econômicas impulsionadas por uma expansão massiva da capacidade de armazenar, processar e comunicar informações através do uso de dispositivos eletrônicos (SEBE, 2020).

A transparência dos dados e das informações públicos têm se tornado uma demanda crescente nas últimas décadas, ganhando ainda mais notoriedade com as inovações estabelecidas pelo ambiente digital a partir da virada do século (SILVA; SANTOS; RABELO; LUCIANO, 2020). Segundo Filgueiras (2016), a transparência significa o modo como as organizações disponibilizam e lidam com as demandas do público por informação, não implicando o processo deliberativo desencadeado pela informação, mas a redução das assimetrias informacionais.

Dessa forma, envolve ainda uma concepção ativa em que o Estado e as corporações disponibilizam as informações ao cidadão e uma concepção passiva quando as organizações são cobradas pelo cidadão e se veem obrigadas a apresentar uma resposta a eles. Assim, não se confunde com a *accountability*, em que o processo deliberativo se configura como uma peça central, no entanto constitui uma importante ferramenta de *accountability*, que tem sido potencializada pelo gradativo uso das novas tecnologias de informação disponíveis nas sociedades democráticas (FILGUEIRAS, 2016, p. 86).

Nesse sentido, uma das ferramentas mais promissoras que está sendo implantada em diversos países para a promoção da transparência dos dados e informações públicos são as políticas de Dados Abertos. De acordo com Silva *et al.* (2020), a ideia de Governo Aberto ganha força institucional na segunda metade do século XXI, quando surge a parceria para Governo Aberto ou *Open Government Partnership* (OGP).

A parceria representa uma iniciativa de âmbito internacional, lançada em setembro de 2011 por oito países fundadores (África do Sul; Brasil, Estados Unidos; Filipinas; Indonésia; México; Noruega e Reino Unido), a fim de difundir e incentivar globalmente práticas relacionadas à transparência dos governos, o acesso às informações públicas e à participação social (BRASIL, 2014).

Nessa oportunidade, os países assinaram a Declaração de Governo Aberto, um documento que sintetiza e reconhece a exigência dos cidadãos ao redor do mundo por um governo mais aberto, reivindicação de maior participação

cívica nos assuntos públicos e a busca de meios que tornem seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes (OGP, 2011). E também apresentaram seus Planos de Ação de Governo Aberto. Aliás, atualmente cerca de 75 países compõem a parceria, congregando nações, organizações da sociedade civil e líderes em transparência e governo aberto, entre outros (BRASIL, 2014). O Governo Aberto, nesse contexto, busca a criação de mecanismos institucionais, informacionais e comunicacionais que sejam capazes de impedir constrangimentos e intensificar as relações com seus cidadãos, em questões como transparência, *accountability*, participação e inovação (SILVA; SANTOS; RABELO; LUCIANO, 2020).

Já os Dados Abertos, que não constituem um sinônimo de Governo Aberto, segundo Silva *et al.* (2020), tratam da publicação de dados em arquivos estruturados, legíveis por máquinas e por meio de algarismos, com livre acesso, ou seja, as informações de interesse público tornam-se abertas e online de forma perene e regular, para que sejam apropriadas em finalidades distintas.

Para a Open Knowledge International (OKP, 2021), organização sem fins lucrativos voltada para a promoção da informação, transparência governamental e governança aberta, os dados são abertos quando “qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura”.

Para além disso, um conjunto de princípios fundamentais embasam os dados abertos governamentais. Desse modo, os dados governamentais são considerados abertos se forem tornados públicos, de forma que estejam de acordo com os 8 princípios abaixo:

- 1) **Completos:** todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, não se limitando a documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Os dados públicos são aqueles que não estão sujeitas a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso regulados por estatutos;
- 2) **Primários:** são dados coletados na origem, com o mais alto nível de granularidade, ou seja, não possuem forma agregada ou modificada;
- 3) **Oportunos:** são disponibilizados de forma rápida para a preservação do valor dos dados;
- 4) **Acessíveis:** os dados estarem disponíveis para a mais ampla gama de usuários e para as mais amplas finalidades distintas;
- 5) **Processáveis por máquina:** dados razoavelmente estruturados para permitir o processamento automatizado;
- 6) **Acesso não discriminatório:** os dados estarem à disposição de todos, sem necessidade de registros;

- 7) **Formatos não proprietários:** são dados disponíveis em formatos sobre o qual nenhuma entidade possui o controle exclusivo;
- 8) **Licenças livres:** os dados não estão sujeitos a nenhuma regulamentação de direitos autorais, patentes, marcas ou segredos comerciais, sendo permitidas restrições razoáveis relacionadas à privacidade, segurança e controle de acesso (OPEN..., 2007).

Segundo Yu e Robinson (2012), nos últimos anos o significado tradicional de Governo Aberto ganhou um sentido turvo, ao estender o rótulo para alcançar o uso pelo setor público das tecnologias de Dados Abertos governamentais, tornando mais difícil para os formuladores de políticas públicas e ativistas articular as demandas de forma mais clara e convincente.

De uma maneira mais útil, os referidos autores propõem a separação entre a política de Governo Aberto e as tecnologias de Dados Abertos. Nessa lógica, Silva *et al.* (2020) salientam que a tecnologia de Dados Abertos atua como uma ferramenta, portanto, não trata de soluções necessariamente democráticas, que requer um conjunto de ações e medidas de ordem propriamente política presente na política de Governo Aberto.

Dessa forma, as tecnologias podem tornar as informações públicas mais adaptáveis e capacitar terceiros a contribuir com novas maneiras de participação na vida cívica. Entretanto apenas avanços tecnológicos não resolvem os problemas em torno dos debates sobre melhores prioridades para a participação social dos cidadãos e melhorias na prestação de serviços do governo que não substituem a responsabilização pública (YU; ROBINSON, 2012).

Nesse sentido, Chadwick (2006) afirma que o governo eletrônico, se implementado da maneira correta, pode melhorar os serviços prestados pelo governo, aumentar a *accountability*, resultar em uma entrega mais precisa e eficiente dos serviços, reduzir custos administrativos e o tempo gasto em tarefas repetitivas para o governo, além de permitir um maior acesso aos serviços devido à disponibilidade 24 horas através da internet.

Fountain (2011), entretanto, faz uma crítica e atenta para a questão da incorporação de novas tecnologias e as iniciativas de governo eletrônico nas organizações públicas como mimetismo, ou seja, as instituições realizam adaptações apenas para imitar e parecerem modernas frente a outros países, para satisfazerem seus financiadores ou outros observadores externos ou para conseguirem ser capazes de se conectar em um mundo em rede.

Já Possamai (2014) ressalta ainda que os principais desafios do governo eletrônico não se configuram no grau de capacidade tecnológica detida para colocar os governos presentes na *web*, mas sim na superação de barreiras institucionais e políticas impostas à adoção das tecnologias, processo que requer a adoção de novas habilidades, novas regras e estruturas organizacionais, e também nos efeitos indiretos que influenciam o desenvolvimento e a mudança das chamadas Instituições Digitalmente Mediadas (IDM), instituições políticas que fazem uso

do sistema de informação e ferramentas digitais e para as Políticas Públicas Digitalmente Mediadas (PPDM), políticas que possuem um forte componente tecnológico como propósito e são desenvolvidas ou implementadas pelas IDM's (POSSAMAI, 2014, p. 61–62).

Na próxima seção deste artigo, será apresentada a política de Dados Abertos adotada pelo Poder Executivo Federal brasileiro, bem como os principais contextos e parâmetros nos quais a tecnologia está inserida e estruturada no âmbito da administração pública federal, para o acesso, compartilhamento e uso dos dados e informações públicos.

1.2 *Política de dados abertos do governo federal brasileiro*

Para a administração pública federal brasileira, abrir dados é uma obrigação legal atribuída pela Lei nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (O QUE..., [2022?]). Segundo Paulino *et al.* (2020), a LAI buscou regulamentar o direito de acesso à informação garantido pela Constituição de 1988, como uma defesa ao acesso às informações mantidas sob a posse das autoridades públicas, surgindo diante da necessidade de reforçar a transparência ativa e passiva para a redução da desinformação e ampliação de canais de participação democráticos.

A LAI pode ser considerada o parâmetro normativo inicial da política de dados abertos do Governo Federal, como apresentado no Quadro 1. No que diz respeito a transparência ativa, o dispositivo normativo traz consigo conceitos de dados abertos, especialmente, no seu art. 8º em que dispõem sobre o dever dos órgãos e entidades públicos promoverem a divulgação em local de fácil acesso as informações de interesse coletivo e também define as hipóteses de sigilo e informações pessoais que são consideradas exceções à regra geral de que os dados devem ser abertos (O QUE..., [2022?]).

Nesse contexto, com o intuito de incentivar a abertura de dados e a disponibilização de forma padronizada e centralizada em um catálogo governamental, bem como a sua utilização e agregação de valor pela sociedade, foi instituída, em abril de 2012, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) por meio da Instrução Normativa nº 4 elaborada pela Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento.

A INDA pode ser considerada um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento das informações públicas por meio de um modelo aberto (SUMÁRIO, [2021?]).

O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou em 2015 uma lista de 5 motivos para abertura dos dados no âmbito da administração pública, apresentando razões para que as organizações públicas invistam na iniciativa, quais sejam: 1) transparência na gestão pública; 2) contribuição da sociedade com

QUADRO 1 Parâmetros normativos da política de dados abertos do Poder Executivo Federal

Nome do documento	Órgão emissor	Descrição
Lei de Acesso à Informação (LAI) – nº 12.527/2011	Congresso Nacional	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.
Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2012	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA.
Decreto nº 8.777/2016	Poder Executivo	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.
Resolução CGINDA nº 3, de 13/10/2017	Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos	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.
Decreto nº 9.903/2019	Poder Executivo	Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021).

serviços inovadores ao cidadão; 3) aprimoramento na qualidade dos dados governamentais; 4) viabilização de novos negócios; e 5) obrigatoriedade por lei (TCU, 2015).

O documento foi elaborado com o intuito de subsidiar o acórdão nº 2.569/2014, decidido em plenário após o TCU, por intermédio da Secretária de Fiscalização

de Tecnologia da Informação (Sefti), realizar um levantamento de auditoria com o objetivo de conhecer as iniciativas de publicações sobre dados abertos na administração pública federal e internacional (TCU, 2015).

Segundo o TCU, embora o Brasil estivesse adotando iniciativas na direção da abertura de dados governamentais, a exemplo da criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos como componente fundamental da INDA, ainda haveria um longo caminho para o estabelecimento de uma cultura de abertura de dados no país.

Após a constituição da INDA, a política de dados abertos do Governo Federal foi formalmente instituída apenas em maio de 2016 através do Decreto nº 8.777, ainda durante o governo Dilma Rousseff, com os seguintes objetivos resumidos no Quadro 2 a seguir.

O Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA), em outubro de 2017, por meio da Resolução nº 3, começa a estabelecer normas e diretrizes para a elaboração e publicação dos Planos de Dados Abertos que deveriam ser adotados pelos órgãos e entidades do setor público, em decorrência das normas e procedimentos aprovados pelo Decreto de implantação da política elaborado em 2016.

Em 2019, por meio do Decreto nº 9.903, foi realizada uma alteração no dispositivo de 2016, delegando a competência de gestão da política de dados abertos do Poder Executivo para a Controladoria Geral da União (CGU), a fim de dispor sobre o direito do uso dos dados abertos, considerando as informações de transparência ativa de livre utilização pelos poderes públicos e pela sociedade (BRASIL, 2019).

Contudo foi estabelecido ainda que o detentor dos direitos autorais patrimoniais da base de dados e das informações disponibilizadas seja a União e que o Poder Executivo seja obrigado a indicar o detentor dos direitos autorais pertencentes a terceiros e as condições da utilização por ele autorizadas na divulgação da base de dados protegida pelos direitos autorais, movimento contraditório aos princípios fundamentais dos dados abertos governamentais.

A política de dados abertos do Poder Executivo Federal implementada no Brasil está inserida ainda em 3 grandes contextos. O primeiro contexto é a Estratégia Brasileira para transformação digital, inserida pelo Decreto 9.319/2018, que coloca a política de dados abertos como parte importante dos seus objetivos e ações estratégicas. Já o segundo contexto é a política de Governo Aberto inserida por meio do Decreto nº 10.160/2019, como uma parte importante do conceito de transparência e aplicando-se à participação social (SUMÁRIO, [2021?]).

E, por fim, o terceiro contexto é a Estratégia de Governança Digital, inserida pelo Decreto 10.332/2020, que consiste em um plano estratégico de ações e diretrizes do período (2020–2022) a fim de colocar o Brasil entre os 15 países mais desenvolvidos do mundo no que se refere aos serviços públicos digitais,

QUADRO 2 Objetivos da política de dados abertos do Poder Executivo Federal

I	— promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;
II	— aprimorar a cultura de transparência pública;
III	— franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;
IV	— facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;
V	— fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;
VI	— fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;
VII	— promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;
VIII	— promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações;
IX	— promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto nº 8.777/2016.

medido a cada dois anos pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir do Índice Desenvolvimento de Governo Eletrônico (*E-Government Development Index* — EGDI). A meta seria oferecer digitalmente 100% dos 3 mil serviços da União e disponibilizá-los no portal *gov.br*.

O índice busca analisar indicadores como, por exemplo, o uso de TCI's na prestação de serviços, participação eletrônica, prestação de serviços multicanais, serviços móveis, nível de utilização pelo cidadão e parcerias inovadoras. No último levantamento realizado pela ONU, em 2020, o Brasil ficou classificado

na 20^o posição no ranking com a melhor oferta de serviços públicos digitais entre um total de 193 países, atingindo o primeiro lugar na América do Sul, de modo que os líderes mundiais na oferta de serviços online são a Coreia do Sul, seguida pela Estônia, Dinamarca e Finlândia.

1.3 *Balanço da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos*

Nesta seção deste estudo, será apresentada uma descrição do balanço das medidas e ações instituídas pela INDA para a estruturação da política de dados abertos do Poder Executivo Federal brasileiro, bem como identificar as instituições que compõem a infraestrutura e os atores que fazem uso da ferramenta de dados abertos.

1.3.1 *Proposta metodológica*

Este artigo possui uma abordagem de caráter eminentemente qualitativo e descritivo, tendo em vista que colocará a questão dos mecanismos e dos atores, fornecendo informações contextuais importantes para o delineamento do estudo (DESLAURIERS; KERISIT, 2008). Está pautado na técnica de análise documental, a partir da utilização de documentos institucionais oficiais e legislação publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos do Governo Federal.

Assim, a referida técnica possui o objetivo de proporcionar a constituição de um *corpus* para embasar a análise e o esgotamento de pistas capazes de fornecer informações interessantes acerca do tema abordado, levando a formulação de novas interpretações sobre o conteúdo trabalhado neste artigo. Já a composição de fontes documentais é ser fundamental para a compreensão de um determinado contexto, atores, conceitos-chaves e para análise observando a autenticidade e confiabilidade do texto (CELLARD, 2008).

QUADRO 3 Detalhamento das fontes de dados documentais

Nome do documento	Ano/Ordem
Atas de Reuniões Ordinárias	3 ^o , 14 ^o , 15 ^o , 18 ^o , 19 ^o , 20 ^o , 24 ^o e 27 ^o
Balanço INDA	2014
Balanço INDA	2015
Balanço INDA	2016
Balanço INDA	2017
Balanço INDA	2018

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021).

O Quadro 3 apresenta um detalhamento das fontes de dados documentais utilizadas neste estudo. Os documentos foram escolhidos com base no critério de acessibilidade das informações. Nesse sentido, os principais documentos utilizados para a análise qualitativa foram as atas de reuniões ordinárias e os balanços que contêm os números de realizações e resultados da INDA dos anos de 2014 a 2018, até então os únicos disponíveis no momento no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

1.3.2 *Análise qualitativa dos balanços da INDA*

Como mencionado na seção anterior, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) foi criada visando a atender aos seguintes objetivos: 1) proporcionar a busca, o acesso, o reuso e o cruzamento dos dados públicos de diferentes fontes e assuntos de maneira simples e eficiente; 2) coordenar e orientar a padronização na geração, armazenamento, acesso, compartilhamento, disseminação dos dados e de informações públicas de governo; e 3) incentivar a agregação de valor aos dados públicos e fomentar a colaboração com o cidadão na implementação de novos serviços à sociedade (SUMÁRIO, [2021?]).

Para isso, foi criado um Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) responsável por gerir as deliberações a respeito da disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos do Poder Executivo Federal. O Comitê conta com 10 instituições públicas, 01 representante da sociedade civil e 01 representante do setor da academia selecionados por indicação, podendo ser acrescentados novos membros de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para integrá-lo (COMITÊ..., 2019).

QUADRO 4A Composição do Comitê Gestor da INDA

Nome	Organização	Posição
Breno Barbosa Cerqueira Alves	CGU	Titular
Marcelo de Brito Vidal	CGU	Suplente
Alexandre Gomide Lemos	MEC	Titular
Jorge Vinícios da Rocha Moreira	MEC	Suplente
Eduardo Pires Fernandes	MEC	Suplente
Renan Mendes Gaya Lopes dos Santos	ME	Titular
Augusto Herrmann Batista	ME	Suplente

QUADRO 4B Composição do Comitê Gestor da INDA

Nome	Organização	Posição
Eduardo Flores Vieira	MCIDADANIA	Titular
Wesley Alexandre Tavares	MCIDADANIA	Suplente
Edson Leonardo Dalescio Sa Teles	SG/PR	Titular
Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues	SG/PR	Suplente
Carlos Roberto Colares Gonsalves	MCTIC	Titular
Maíra Murrieta Costa	MCTIC	Suplente
Ronaldo Rodrigues Raposo Junior	IBGE	Titular
Andrea Borges Paim	IBGE	Suplente
José Américo Serafim	MS	Titular
Mateus Magon Rodolpho	MS	Suplente
Orlando Oliveira dos Santos	CASA CIVIL	Titular
Ronaldo Alves Nogueira	CASA CIVIL	Suplente
Rodrigo Lange	MJSP	Titular
Ronaldo Bento	MJSP	Suplente
Manoel Galdino Pereira Neto	SOC. CIVL (TRANSPARÊNCIA BRASIL)	Titular
Fernanda Lima	ACADEMIA – UNB	Titular

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021).

A partir do Quadro 4, é possível notar que o Comitê possui cerca de 12 membros titulares e 11 suplentes, divididos entre um membro titular e um membro suplente para cada organização pública, com exceção do Ministério da Educação (MEC), que possui dois suplentes. Quanto ao membro titular da sociedade civil, foi indicação da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). Já o membro titular da academia foi indicado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) (COMITÊ..., 2019).

Ressalta-se que os membros representantes do Ministério da Economia e o Ministério da Justiça e Segurança Pública foram convidados a participar do Comitê Gestor posteriormente, tendo em vista que não consta sua previsão no rol de organizações da Instrução Normativa nº 04 SLTI/MP, de 2012, e retirado o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que possui previsão no dispositivo, pois foi extinto em janeiro de 2019.

No que se refere às deliberações do Comitê Gestor, cabe salientar algumas medidas e ações principais. Na 3ª reunião ordinária, ocorrida em 2013, houve a aprovação do Plano de Ação para o período (2013–2014), em que foram realizadas atividades de planejamentos com ações centrais sobre a política de dados abertos como um todo, com o intuito de alcançar os objetivos da INDA. Somente em 2016, o regimento interno da INDA, formalizando o conjunto de regras para regulamentar o seu funcionamento, foi aprovado na 14ª reunião ordinária.

Ainda em 2016, foram aprovados os termos de uso do Portal Brasileiro de Dados Abertos na 15ª reunião ordinária, de maneira tácita, ou seja, de forma silenciosa, para que todos os membros do Comitê não necessitassem realizar manifestações expressas em contrário após 10 dias da reunião. Em 2017, foram aprovadas na 18ª reunião ordinária as iniciativas do Plano de Ação da INDA para o período (2017–2018), sendo o texto finalizado apenas na 19ª reunião.

Nota-se que, do ano de 2015 a 2016, o Comitê não realizou a elaboração do Plano de Ação, havendo, portanto, um lapso temporal de três anos em relação às ações estratégicas que foram estabelecidas inicialmente. Ainda em 2017, na 20ª reunião ordinária, houve a aprovação do texto da resolução que trataria sobre as diretrizes de elaboração e publicação dos Planos de Dados Abertos dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Já em 2018, foi aprovado na 24ª reunião o texto da resolução voltada para a catalogação dos dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos, organizando os dados abertos disponibilizados em um rol ordenado para fácil acesso. E, em 2021, foi aprovado na 27ª reunião ordinária um novo Plano de Ação com novas iniciativas para o período 2021–2022, visando ao fortalecimento da política de Dados Abertos, às ferramentas e aos instrumentos que compõem a atuação do governo na área.

Em relação ao balanço das medidas e ações adotadas para a estruturação da política de Dados Abertos do Governo Federal brasileiro, o Quadro 5, a seguir, faz uma síntese dos principais resultados obtidos pelo INDA durante os exercícios de 2014 a 2018.

QUADRO 5A Balanços dos principais resultados da INDA

Ano	Descrição do balanço
2014	Atualização da versão do CKAN (2.2) do dados.gov.br; aplicação do padrão de identidade visual da SECOM ao dados.gov.br; criação da política de “Planos de Dados Abertos”; apoio à elaboração e publicação do Plano de Dados Abertos do Ministério do Planejamento; publicação do Kit de Dados Abertos; integração do dados.gov.br com: portal de dados abertos da Dataprev; plataforma de Gestão de Indicadores do MP.

QUADRO 5B Balanços dos principais resultados da INDA

Ano	Descrição do balanço
2015	Elaboração da Estratégia de Governança Digital, tendo dados abertos como um dos eixos principais; conclusão das integrações do Portal Brasileiro de Dados Abertos com a INDE e o PGI; finalização de proposta de licença para dados abertos Resultados preliminares: Avanço da posição do Brasil no Open Data Index do 26º para o 12º lugar; Portal Brasileiro de Dados Abertos é finalista no 15º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal; Portal Brasileiro de Dados Abertos é finalista no 3º Concurso de Boas Práticas da CGU.
2016	Decreto 8.638/2016, que institui a Política de Governança Digital e da Portaria nº 68, de 7 de março de 2016, que aprovou a Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal para o período 2016-2019; Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos; Estratégia de Governança Digital — composto por três eixos estruturantes, sendo um deles acesso à informação, que compreende iniciativas e ações de dados abertos; publicação de 25 Planos de Dados Abertos; evolução do Portal Brasileiro de Dados Abertos; aprovação do regimento interno pelo Comitê Gestor da INDA, na 14ª reunião ordinária, em 15/09/2016; ações de divulgação do decreto e da política de dados abertos com matérias em mídias sociais e portais de governo, bem como entrevistas de autoridades; participação e colaboração na definição de compromissos relacionados a dados abertos no âmbito do 3º Plano de Ação da Parceria para o Governo Aberto; disponibilização do manual de catalogação de dados abertos; criação e aprovação dos Termos de Uso para o Portal Brasileiro de Dados Abertos; participação técnica e gerencial de membros da equipe de dados abertos em eventos nacionais e internacionais de grande importância na divulgação de iniciativas federais brasileiras — I Encontro Brasileiro de Governo Aberto, Oficina Regional de Planos de Dados Abertos e na 4ª Conferência Internacional de Dados Abertos; Open Data Index e Open Data Barometer — iniciaram a pesquisa e coletaram dados neste ano, mas resultado sairá apenas em março/2017.
2017	Resoluções do Comitê Gestor da INDA; Plano de Ação da INDA 2017-2018; publicação de 54 Planos de Dados Abertos; lançamento do Painel de Monitoramento de Dados Abertos; capacitação para a Elaboração de Planos de Dados Abertos; evolução do Portal Brasileiro de Dados Abertos; criação dos catálogos de aplicativos, de concursos e de inventários de bases de dados; federação de catálogos com 24 catálogos de dados abertos (<i>harvesting</i>); integração com o sistema de ouvidorias do poder executivo federal (e-Ouv); realização de pesquisa de necessidades da sociedade civil no uso de dados abertos (divulgação, repercussão, relatório), como parte do compromisso 1 do 3º Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto (OGP), a qual recebeu 593 contribuições; atendimento ao Acórdão 2.904/2016 do Tribunal de Contas da União.

QUADRO 5C Balanços dos principais resultados da INDA

Ano	Descrição do balanço
2018	Resolução n.º 4 — Catalogação no Portal Brasileiro de Dados Abertos; 15 organizações a mais passaram a possuir Planos de Dados Abertos; Relatório de consolidação de identificação de necessidades de dados abertos — no contexto do Compromisso 1 do 3º Plano de Ação Nacional para Governo Aberto; Novas integrações por federação de catálogos com 27 catálogos de dados abertos (<i>harvesting</i>); Integração com o Portal de Dados Abertos do Distrito Federal; Adesão voluntária do Instituto de Segurança Pública — ISP/RJ, do Estado do Rio de Janeiro à INDA.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021).

É possível observar, a partir do Quadro 5, que em 2014 e 2015 as ações relacionadas à estruturação da política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal eram iniciais e atuavam em paralelo junto a outras estratégias, como, por exemplo, a Estratégia de Governança Digital. Entretanto, em 2016, o cenário muda e o volume de ações aumenta significativamente logo após a formalização e instituição da política.

Nesse contexto, há uma pressão não somente estabelecida pela obrigatoriedade legal, mas também pelos compromissos internacionais firmados com a parceria junto ao Governo Aberto e pelas instituições de controle, a exemplo do TCU, que desde 2014 passou a realizar levantamentos e fiscalizar as iniciativas sobre a abertura de dados na administração pública federal.

Dessa forma, a partir de 2017 as ações e os procedimentos de estruturação concebidos pelo INDA passaram a se concretizar e a evoluir, sendo cada vez mais aderidos no âmbito das instituições públicas que buscaram elaborar e publicar os seus Planos de Ação de Dados Abertos, estabelecendo diretrizes para o uso da tecnologia e para a abertura dos seus dados.

Atualmente, o formato aberto está presente em cerca de 201 organizações públicas e o catálogo do Portal Brasileiro de Dados Abertos conta com 10.611 conjuntos de dados abertos ou *datasets* (COMITÊ..., [2021?]). Ademais, outro ponto importante a ser salientado é a questão do perfil dos usuários de dados abertos, que pode ser bem diversificado, a exemplo dos acadêmicos, jornalistas, cientistas de dados, empresas privadas, sociedade civil, entre outros, nas diversas instâncias do governo (O QUE..., [2022?]).

Assim, para facilitar a compreensão e o compartilhamento mais amplo aos cidadãos usuários, para que seja possível o acesso direto sem a necessidade de algum conhecimento técnico específico, também são utilizados aplicativos, visualizações e infográficos produzidos com dados abertos (APLICATIVOS..., [2021?]).

Nesse sentido, diante do Quadro ??, é possível notar que, de um total de 20 aplicativos desenvolvidos a partir da ferramenta de dados abertos, cerca de 50% estão no grupo da área temática de Governo e Política. Nessa área temática, os aplicativos possuem uma abordagem mais voltada para a questão da promoção da fiscalização dos governantes, fomento da participação social e transparência dos gastos públicos.

O segundo grupo temático com maior número de aplicativos é a Saúde, com cerca de 20% do total, número esse ampliado devido à pandemia de Covid-19, promovendo a criação dos aplicativos Coronavírus — (SUS) e Ciência Aberta é Vida, para a disseminação e compartilhamento de informações sobre a pandemia; e, por fim, as áreas temáticas da Defesa e Segurança e Educação, que aparecem com cerca de 15% do total cada.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como principal objetivo analisar qualitativamente e descrever um balanço das medidas e ações implementadas pela política de Dados Abertos do Governo Federal para a promoção da transparência, buscando identificar os principais atores, contextos e instituições que estruturam a ferramenta no âmbito da administração pública brasileira.

Inicialmente, como aporte conceitual e normativo, foi destacado que as concepções sobre Governo Eletrônico, Governo Aberto e Dados Abertos fazem parte de um movimento maior envolvendo transparência, *accountability* e participação social no âmbito democrático. Foi realizada uma síntese das medidas, ações e procedimentos estruturados para a implementação da política e tecnologia de dados abertos no Brasil, bem como um balanço dos principais resultados obtidos pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).

Em linhas gerais, os resultados demonstram que a adoção da política de Dados Abertos brasileira surge além da obrigatoriedade legal estabelecida pela Lei de Acesso à Informação, em virtude de uma movimentação internacional através de uma parceria para o Governo Aberto e de exigências e demandas dos cidadãos pelo fomento e ampliação da participação social e da transparência.

Nesse segmento, a partir da formalização da política, em 2016, o Governo Federal, através da INDA e das instituições de controle, a exemplo do TCU e da CGU, passou a articular e a acelerar a implementação de uma série de medidas e ações para estruturar a política e ferramenta de Dados Abertos, visando à disseminação e ao compartilhamento dos dados e informações públicos como uma estratégia de fortalecimento para o Governo Eletrônico, colocando o Brasil como um país modelo em relação à prestação de serviços públicos digitais.

Entretanto ainda existe um caminho longo a ser percorrido diante dos obstáculos políticos e institucionais impostos à adoção das TCI's, que exige a configuração de novas regras e estruturas organizacionais nas instituições públicas. Outro ponto a ser pensado seria que o adjetivo “aberto” busca trazer o

sentido de mais participação, assim colocando um debate em curso sobre até que ponto ferramentas como os Dados Abertos a partir de uma participação mais efetiva podem vir a se tornar parte de uma E-Governança (MACHIE; MCNIVEN, 2003; SEBE, 2020).

Por fim, faz-se pertinente destacar a necessidade da continuação e exploração da agenda de pesquisa sobre o tema na área da Ciência Política, para o aprofundamento científico das pesquisas já existentes e para a geração de novos debates e perspectivas que visem a contribuir com a ciência futura.

REFERÊNCIAS

- APLICATIVOS, visualizações e infográficos produzidos com dados abertos. *In: DADOS. COM.BR.* Brasília, [2021?]. Disponível em: <<https://dados.gov.br/aplicativos>>. Acesso em: 08 jul. 2021.
- BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). *O que é a iniciativa OGP*. 11 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Estratégia de Governo Digital 2020–2022*. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>>. Acesso em: 08 jul. 2021.
- CELLARD, André. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295–316.
- CHADWICK, A. (2006) *Internet politics: States, citizens, and new communication technologies*. New York, NY (2006).
- COMITÊ Gestor da INDA. *In: DADOS.GOV.BR.* Brasília, 2019. Disponível em: <<https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/Print.aspx?Page=Comite-Gestor-da-INDA>>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- COMITÊ Gestor da INDA. *In: DADOS.GOV.BR.* Brasília, [2021?]. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset>>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- DESLAURIERS; KÉRISIT. O delineamento de pesquisa qualitativa. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127–153.
- FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. 2016. *In MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (Ed.). Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Editora UFMG, 2016.

- FOUNTAIN, J. E. Disjointed Innovation: The Political Economy of Digitally Mediated Institutional Reform. NCDG working paper, 2011.
- GOVERNO eletrônico: ONU classifica Brasil entre os 20 países com melhor oferta de serviços públicos digitais. Casa Civil. *In*: GOV.BR. 2020. Brasília, 2020. <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-eletronico-onu-classifica-brasil-entre-os-20-paises-com-melhor-oferta-de-servicos-publicos-digitais>>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- MARCHE, S. MCNIVEN, J. (2003) E-government and e-governance: the future isn't what it used to be. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, v. 20, n. 1, p. 74–86, 2003.
- MARGETTS, Helen. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? *In*: PETERS, G; PIERRE, J (Orgs.) *Administração pública — Coletânea*. São Paulo, Editora UNESP, 2010.
- MARQUES, J. PEREIRA, M. A. (2015) E-government. *In* MAZZOLENI, G., BARNHURST, K. G., IKEDA, K. I., WESSLER, H., & MAIA, R. C. (Eds.). (2015). *The International Encyclopedia of Political Communication*, 3 Volume Set (Vol. 1). John Wiley & Sons.
- OPEN Government Data Principles. *In*: PUBLIC.RESOURCE.ORG. Healdsburg, 2007. Disponível em: <https://public.resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP — OGP. Declaração de Governo Aberto, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 06 de julho de 2021.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (OKP). The Open Definition. London: OKP, [2021?]. Disponível em: <<http://opendefinition.org/>>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- O QUE são dados abertos? *In*: DADOS.GOV.BR. [*S. l.*], [2022?]. Disponível em: <<https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- PAULINO, Fernando Oliveira et al. Leis de acesso à informação na América Latina: uma análise comparativa entre o Brasil e a Argentina. *Confluências|Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 22, n. 3, p. 115–136.

- POSSAMAI, Ana Júlia. Governo eletrônico: uma análise institucional. In: PIMENTA, M. S; CANABARRO, D. R. (orgs.) Governança Digital. Porto Alegre: UFRGS, 2014. pp. 48–79.
- SEBE. (2020) The impact of the digital revolution on democracy and decision-making process.
- SILVA, Sivaldo Pereira da et al. Avaliando a política de Dados abertos no Legislativo brasileiro. *Compólitica*, v. 10, n. 1, p. 137–160, 2020.
- SUMÁRIO. *In*: DADOS.GOV.BR. [*S. l.*], [2021?]. Disponível em: <<https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 06 jul. 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO — TCU. 05 motivos para abertura de dados na administração pública, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>>. Acesso em: 06 de julho de 2021.
- YU, H.; ROBINSON, D. The New Ambiguity of “Open Government” In: *UCLA Law Review Discourse*, 2012.