



GT 5: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE OS PORTAIS DE DADOS DOS PAÍSES DO MERCOSUL

Julio César Costa Casaes (UFSC); Email: julio.casaes@gmail.com
Lia Caetano Bastos (UFSC); Email: lia.c.bastos@ufsc.br

RESUMO: O governo aberto busca uma maior transparência proporcionando acesso a informações de governo, de livre utilização pela sociedade, que antes não era possível, com vista a obter uma maior interação como o cidadão. No entanto o governo aberto não deve limitar-se apenas a disponibilização dados públicos, mas se apoderar de um conjunto de programas, ferramentas teóricas e práticas que facilitam a liberdade de informação do governo. Neste sentido, este artigo analisou os *datasets* (coleções de dados) disponibilizados nos portais de dados governamentais dos países membros do MERCOSUL, mais o Chile. Como resultado, verificou-se que poucos órgãos governamentais são responsáveis pela maioria das publicações disponíveis, existindo muito trabalho a ser feito pelos países, e que os tipos de formato de arquivos mais utilizados são: CSV; HTML; JSON; WSDL; e, KML.

Palavras chave: transparência; governo aberto; dados abertos governamentais.

1. INTRODUÇÃO

O governo aberto visa promover projetos e ações com vistas ao aumento na transparência, à luta contra a corrupção, ao incentivo à participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias, que tornem os governos mais responsáveis por suas ações e preparados para atender às necessidades dos cidadãos (BRASIL, 2017).

Com isso, a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) possui um papel fundamental na promoção da cultura de transparência. Por meio dela é possível provê acesso a tecnologias, aumentar a confiança e permitir o empoderamento cidadão pela disponibilidade da informação.

Sandoval-Almazán (2015) acredita que o governo aberto emprega uma plataforma tecnológica institucional. Esta plataforma converte os dados governamentais em dados abertos governamentais (DAG) permitindo o uso e a colaboração por parte dos cidadãos nos processos e decisões públicas, assim como na prestação de contas e melhoramento dos serviços públicos.

Albano e Reinhard (2015) indica que o governo aberto estabelece suas raízes sobre três pilares de sustentação: a transparência; a participação; e, a colaboração. A transparência é responsável por levar ao conhecimento da sociedade as ações governamentais adotadas e a serem adotadas. A participação estabelece uma ligação entre governo e sociedade, permitindo a contribuição dos cidadãos. Por fim, a colaboração permite que a sociedade e as diferentes esferas do governo cooperem entre si na busca por aprimorar a eficácia das ações governamentais.



Estes mesmos autores afirmam ainda que, apesar dos benefícios apresentados pelos pilares de sustentação do governo aberto serem muitos, observa-se muita dificuldade em implementá-lo na prática, uma vez que faltam mecanismos de mensuração dos trabalhos realizados e são limitadas as iniciativas e experiências entre governo e sociedade em relação a esta prática.

Neste sentido, como os portais de dados abertos governamentais do MERCOSUL estão disponibilizando suas coleções de dados? Diante dessa questão, objetivo do artigo é analisar as publicações de dados nos portais de dados abertos governamentais, dos poderes executivos, dos países efetivos do MERCOSUL.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para que seja possível a ideia de informação aberta, uma ferramenta poderosa é a transparência, considerando que a partir dela se produz, gera e aumenta a legitimidade social. A soma de três elementos; transparência, abertura governamental e dados abertos; é um importante fator para o processo de democratização, que por sua vez guarda estreita relação com a legitimidade social (SANDOVAL-ALMAZÁN, 2015).

O surgimento do Estado liberal e das democracias representativas apoiaram as lutas contra os regimes monárquicos e o estabelecimento da responsabilidade do poder executivo pelo poder legislativo (ZUCCOLOTTO; RICCIO; SAKATA, 2014). Dessa forma surgiu transparência orçamentária, que estava associada à responsabilização e tinha um conceito cuja anormalidade ocorreu por meio de princípios orçamentais clássicos conhecidos, também, como princípio de transparência.

Para Caamaño-Alegre et al. (2013), a visão do que é transparência tornou-se onipresente e sua aplicação se transformou em algo maior que a singela responsabilidade do poder executivo. Nesta nova abordagem, transparência incorpora aspectos relacionados às demandas do mercado, demandas da sociedade civil e participação cidadã na preparação do orçamento público.

O termo transparência tem sido utilizada em diversas áreas da ciência acadêmica e com isso passou a ter semântica pluralizada. Neste sentido, Zuccolotto, Riccio e Sakata (2014, p.5) definem transparência, no âmbito da administração pública, “como acesso do cidadão às informações públicas, bem como a participação da sociedade no processo de tomada de decisões referentes à gestão pública”. Para tanto, é imprescindível uma interação entre governantes e governados no sentido de que sejam adotadas condutas e atitudes que impulsionam a acessibilidade dos dados do governo.

Sendo a transparência direito do povo e obrigação do Estado, Yazigi (1999) apresenta a transparência ativa e da transparência passiva. A transparência ativa consiste em uma difusão sistemática e sistêmica de informações sobre gerenciamento do Estado, ou seja, publicação necessária e suficientes para a sociedade para avaliar o desempenho do governo. Já a transparência passiva refere-se à obrigação em fornecer a todos os cidadãos, que solicitarem, o acesso aos documentos oficiais, exceto aqueles que são legalmente protegidos por razões de segurança nacional, investigação pública, direitos de terceiros, entre outros.



A disponibilidade das informações aos cidadãos de forma transparente pelo Estado, não somente aumenta a legitimidade, mas produz e gera uma legitimidade social. A transparência, por meio da abertura das informações, é um insumo importante para o processo de democratização, porém ainda não há evidências sobre a relação direta entre legitimidade e abertura dos dados (SANDOVALALMAZÁN; 2015).

O conceito de governo aberto (*Open Government*), segundo Oliveira (2017), surge a partir da difusão do governo eletrônico e serviços públicos ao cidadão, ao próprio governo e as partes interessadas. Governo Eletrônico (e-Gov) é caracterizado por uma expressão de gestão pública suportada pelas TIC, que busca promover a melhoria, inovação e efetividade da entrega de informação. Já Governo aberto é visto como a passagem do *e-Government* para o *we-Government* e objetiva aproximar governo e cidadão, inovando esse relacionamento via ferramentas disponibilizadas pela tecnologia (OLIVEIRA, 2017).

A participação cidadã é um dos pilares do governo aberto, sendo impulsionada pelo uso de TIC, e ampliou seu potencial de abrangência na qualidade de participação eletrônica (e-participação), por meio da liberdade da informação (OLIVEIRA, 2017). A e-participação apoia a cidadania, facilita o acesso à participação e aumenta sua disponibilidade na busca de promover uma sociedade mais justa e um governo mais eficiente.

Com os avanços da tecnologia e as demandas da sociedade, o e-Gov no Brasil, que antes se limitava à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para um novo conceito, o da Governança Digital (*e-Governance*), que se refere a

utilização pelo setor público, de TIC com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz (BRASIL, 2016a, p.10).

O governo digital é baseado em um ecossistema governamental digital composto de atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo (BRASIL, 2016a). Nessa nova abordagem, o cidadão deixa de ter uma atuação passiva e se torna partícipe na construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais, abrangendo não só a internet, mas também outras mídias digitais.

O termo Dados Abertos Governamentais (*Open Government Data*), não pode ser confundido com os termos Dados Abertos (*Open Data*) e Governo Aberto (*Open Government*), uma vez que estes conceitos embora muito se assemelhem, possuem características e definições próprias.

Para Brasil (2016), dados abertos é definido como dados em formato aberto, representados em meio digital sobre o qual nenhuma organização tenha controle exclusivo, passíveis de utilização por qualquer pessoa. Estes devem ser publicados em formatos independente de plataforma, ou seja, devem ser legíveis por máquina e disponibilizados ao público, sem restrições que impeçam a reutilização destes.

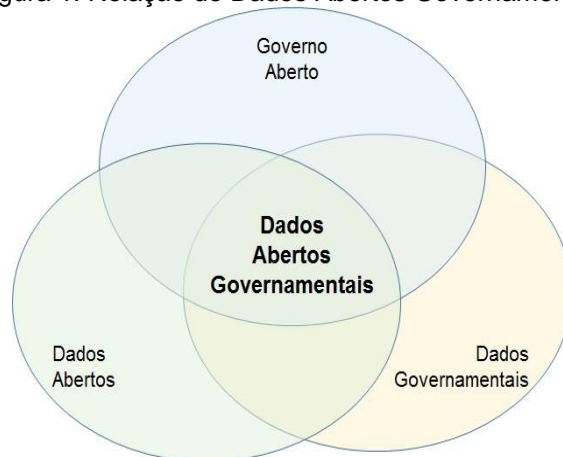
Já o termo Dados Abertos Governamentais (DAG), surgiu em 2007, após a publicação de um conjunto de princípios por um grupo de especialistas e defensores,



conhecidos como “8 Open Government Data Principles” (UNPACS, 2013). Esses princípios estabelecem recomendações de melhores práticas sobre como os governos devem publicar dados na Internet.

Os DAG, por sua vez, é a disponibilização pelo governo de seus dados para que qualquer usuário, por meio da internet, tenha acesso não importando o formato preestabelecido (ALBANO; REINHARD, 2014). Para Kučera et al. (2013), os DAG são um subconjunto de DA e são os dados relacionados a governo que são abertos ao público. A definição de DAG é composta pela interseção destes três conceitos: dados abertos, dados governamentais e governo aberto (UNPACS, 2013), conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Relação de Dados Abertos Governamentais



Fonte: UNPACS, 2013

3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada é caracterizada como exploratória quanto aos objetivos, de levantamento (ou *survey*) no que se refere aos procedimentos, com uma abordagem qualitativa. O objeto empírico refere-se à consulta de cinco portais de dados abertos, do poder executivo, dos países membros do MERCOSUL.

A Venezuela foi excluída da pesquisa por não possuir um portal de dados abertos, talvez pela atual conjuntura política. No entanto, foi acrescentado o portal de dados abertos do Chile por este país ser reconhecido internacionalmente como um dos que disponibiliza dados abertos. A Tabela 1 apresenta os países pesquisados e os endereços eletrônicos dos respectivos portais.

Tabela 1: Relação de países e local da pesquisa

País	Endereço eletrônico
Argentina	<www.datos.gob.ar>
Brasil	<dados.gov.br>
Chile	<datos.gob.cl>
Paraguai	<www.datos.gov.py>
Uruguai	<datos.gub.uy>

Fonte: Elaboração própria



4. ANÁLISE E RESULTADOS

Os acessos aos portais de dados abertos dos países: Argentina; Brasil; Chile; Paraguai; e, Uruguai; foram realizados nos dias 23 e 24 de agosto de 2017, sendo identificados a quantidade de *Datasets* (base de dados); órgãos do governo que publicam; e, aplicativos disponibilizados pelo portal (Tabela 1).

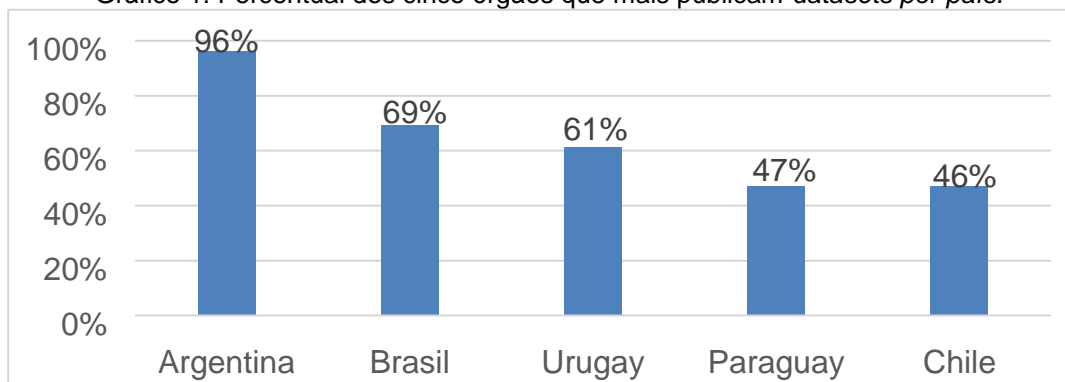
Tabela 1: Quantidade de *datasets*, órgãos e aplicativos por países

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Datasets	213	3149	3016	201	147
Órgãos	7	71	213	39	34

Fonte: Dados da pesquisa

Para a pesquisa foi realizado um recorte de publicação pelos cinco maiores órgãos de cada país (Gráfico 1). Argentina, Brasil e Uruguai estão com percentuais acima de 60%, o que representa muita publicação em poucos órgãos. O Paraguai e Chile são os países que apresentam melhores distribuições, 47% e 46 respectivamente. Porém as concentrações de publicações pelos órgãos ainda continuam altas, por exemplo, no Chile o órgão que mais publica representa 29% dos *datasets* disponíveis.

Gráfico 1: Percentual dos cinco órgãos que mais publicam *datasets* por país.



Fonte: Dados da pesquisa

O que se observou, também, é que todos os países publicaram seus dados por meio do CKAN¹, uma ferramenta para criar sites de dados abertos. Esta ferramenta é utilizada por governos nacionais e locais, instituições de pesquisa e outras organizações que coletam muitos dados.

A busca de *datasets* disponibilizados pelos portais são classificados por órgãos, formatos; etiquetas; licenças; categoria; e estrelas. A classificação Formatos são os tipos de arquivos disponibilizados. As Etiquetas são agrupamento de relacionados com um determinado assunto. Já licenças estão relacionadas com o tipo de softwares. Em alguns portais, categoria pode ser identificada como temas ou grupos.

¹ CKAN é um software de código aberto, com uma comunidade ativa de colaboradores que desenvolvem e mantêm sua tecnologia básica. ckan.org

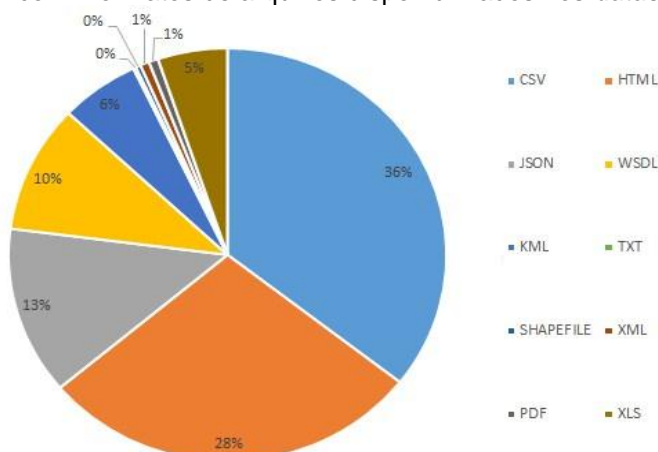


A classificação estrelas é em função do Sistema 5 Estrelas, definido por Berners-Lee², em que atribui o grau de abertura, o maior número de estrelas, mais aberto é o dado.

Ao analisar os portais, verifica-se que o portal de dados abertos da Argentina disponibiliza poucos recursos para busca classificadas de *datasets*. No entanto, o Paraguai possui o portal mais completo por trazer *datasets* já categorizados pelo Sistema 5 estrelas.

Quanto aos formatos de arquivos dos *datasets* disponibilizados foram identificados mais de 20 tipos. Para tanto foram selecionados os cinco tipos de formatos de arquivos mais utilizados em cada portal e verificado que os cinco maiores são: CSV (*Comma-Separated Values*); HTML (*HyperText Markup Language*); JSON (*JavaScript Object Notation*); WSDL (*Web Services Description Language*); e, KML (*Keyhole Markup Language*). Estes tipos de formatos de arquivo estão contidos em 93% dos *datasets* disponíveis.

Gráfico 2: Formatos de arquivos disponibilizados nos *datasets*.



Fonte: Dados da pesquisa

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência e o governo aberto sem a tecnologia não podem coexistir. No entanto deve ser levando em conta: i) o uso de uma tecnologia apropriada a um custo-benefício viável; e, ii) a disponibilização da informação, é fundamental que esta seja compreensível, acessível e organizada; caracterizando assim a transparência (SANDOVAL-ALMAZÁN, 2015).

O objetivo do artigo consistiu em analisar os portais de dados abertos governamentais de países efetivos do MERCOSUL, mais o Chile. Para tanto, foram analisados cinco portais de dados abertos (Argentina; Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). Como resultado, todos os portais utilizam o CKAN como ferramenta de gestão e publicação de conteúdo. Devido a isto, as formas de buscas classificadas são similares entre os portais. Outro ponto importante é que Brasil e Chile são os países que mais possuem *datasets* publicados, porém foi verificado que poucos órgãos de governos publicam grande quantidade de *datasets*, ou seja, é preciso que

² <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>



mais órgãos disponibilizem mais *datasets*. Também foi verificado que 93% dos *datasets* são publicados utilizando os formatos de arquivos: CSV; HTML; JSON; WSDL; e, KML.

Este trabalho teve foco nos portais de dados abertos do poder executivo, sugere-se que este mesmo trabalho seja replicado para analisar os portais dos poderes legislativos e judiciário do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

ALBANO, Claudio Sonaglio; REINHARD, Nicolau. Desafios para Governos e Sociedade no Ecosistema Brasileiro de Dados Governamentais Abertos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, 2015

AGUNE, R. M.; GREGORIO FILHO, A. S.; BOLLIGER, S. P. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, III, Brasília, 2010.

ALMEIDA, Mário de Souza. **Elaboração de projeto, TCC, Dissertação e Tese**: uma abordagem simples, prática e objetiva. São Paulo: Atlas, 2011

BRASIL. Governo Federal. **Open Government Partnership**: 3º. plano de ação nacional, Brasília: OGP, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal**. Versão 1.0. Brasília: MP, 2016, 36p.

CAAMAÑO-ALEGRE, José; LAGO-PEÑA, Santiago; REYES-SANTIAS, Francisco. SANTIAGO-BOUBETA, Aurora. *Budget transparency in local governments: an empirical analysis*. **Local Government Studies**, v. 39, n. 2, p. 182-207, 2013.

OLIVEIRA, Eder Frances. **Dados Abertos e o Portal Minas Transparente: Um diagnóstico das dispensas dos municípios de Minas Gerais**. 2017. Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais.

SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo. *Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual*. **Convergencia**, v. 22, n. 68, p. 203-227, 2015.

UNPACS. **Open Government Data for Citizen Engagement in Managing Development - Guidance Toolkit**. New York: United Nations, 2013. 104 p.

FERREIRO, Alejandro. *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. In: **ponencia presentada en la Novena Conferencia AntiCorrupción, Durban, Sudáfrica**. 1999.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

ZUCCOLOTTO, Robson; RICCIO, Edson Luiz; SAKATA, Marici Cristine Gramacho.
*Characteristics of scientific production on governmental transparency. **International Journal of Auditing Technology**, v. 2, n. 2, p. 134-152, 2014.*