



A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios¹

The implementation of an open government in the Brazilian federal government: next steps and new challenges

La implementación de un gobierno abierto en el Ejecutivo federal brasileño: próximos pasos y nuevos desafíos

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel²

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1362-1917>

E-mail: csfmaciел@gmail.com

Resumo

Em 2011, com a criação da Parceria para Governo Aberto, iniciou-se um processo de implementação de um governo mais aberto no Brasil. Desde então, políticas públicas e ferramentas têm sido desenvolvidas para aumentar a abertura de dados governamentais, especialmente no Executivo federal. Mais de uma década depois, alguns importantes passos foram dados, mas ainda há muito a ser feito. Somam-se a isso os novos desafios e as oportunidades que surgem com a emergência de saúde pública que abalou as estruturas sociais e econômicas dos países pelo mundo. Nesse cenário, este artigo busca fazer um panorama do grau de implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro nestes quase dez anos. Para tanto, analisa as normas, políticas públicas e ferramentas criadas no tema, avalia o monitoramento e a maturidade da abertura de dados nos órgãos federais e traça os próximos passos para uma expansão dessa abertura, considerando

¹ MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios. *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 2, n. 2, p. 85-125, jul./dez. 2022.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *Visiting Scholar na University of Michigan* (USA – 2022/1). Mestre em Direito na UFMG, com dissertação de mestrado duplamente premiada (IDARJ e CAEDJus). Autora de Fundamentos da Transparência Pública (Lumen Juris, 2022) e Instituições e Políticas Públicas (Arraes, 2020). Bacharela em Direito na UFMG, com formação complementar na *University of Leeds* (UK). Gerente Regulatório Institucional no Grupo Uol/PagSeguro. Currículo lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4334194U7>. *O artigo é resultado parcial de pesquisa de doutorado da autora e não reflete posicionamento institucional de nenhuma das instituições das quais faz parte.

os novos desafios e as peculiaridades do pós-pandemia da Covid-19. Utiliza-se da técnica metodológica de estudo de caso e do procedimento de análise de conteúdo. Os casos analisados foram as políticas públicas, os atos normativos e as ferramentas em governo aberto do Executivo federal, quais sejam, Portal Brasileiro de Dados Abertos, Painel Monitoramento Dados Abertos, Decreto nº 8.777/2016, Resolução nº 3/2017 CGINDA, Decreto nº 10.160/2019 e Planos de Ação Nacional em Governo Aberto. Os indicadores de análise foram a avaliação dos dados estatísticos coletados, as recomendações de organismos internacionais (como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) e de *rankings* internacionais em dados abertos (como o *Global Open Data Index*) e, por fim, os fundamentos teóricos extraídos da bibliografia levantada. Ao final, constata-se uma necessidade de profunda reformulação da política de abertura de dados públicos, especialmente em razão das repercussões da pandemia na Administração Pública. Os aspectos de originalidade da pesquisa derivam, em especial, do levantamento de dados primários acerca da abertura de dados de órgãos federais e da abordagem utilizada. Contribui, assim, para a imprescindível e urgente necessidade de aprimoramento da tomada da decisão pública na era de dados abertos.

Palavras-chave

Governo aberto; dados abertos; Executivo federal; pandemia da Covid-19.

Sumário

1. Introdução. 2. A política de governo aberto do Executivo federal. 2.1 *Open Government Partnership* e os Planos de Ação Nacional. 2.2 A política de dados abertos federal. 3. Ferramentas públicas para o monitoramento da abertura de dados. 4. A maturidade da abertura de dados do governo federal: recomendações e *rankings* internacionais. 5. Os próximos passos e novos desafios para um governo federal mais aberto e transparente. 6. Conclusão.

Abstract

In 2011, with the creation of the Open Government Partnership, a process of implementing a more open government in Brazil began. Since then, public policies and tools have been developed to increase the openness of public data, especially in the federal government. Almost a decade later, some important steps have been taken, but much remains to be done. Added to this are the new challenges and opportunities that arise with the public health emergency that has shaken the social and economic structures of countries around the world. In this scenario, this paper seeks to provide an overview of the degree of implementation of an open

government in the Brazilian federal government in these almost ten years. To this end, it analyzes the law, public policies and tools created in the theme, evaluates the monitoring and maturity of data opening in federal agencies and, finally, outlines the next steps for an expansion of this objective, considering the new challenges and peculiarities of the Covid-19 pandemic. It uses the methodological technique of case study and the content analysis procedure, collecting statistical data, bibliography and international recommendations. At the end, the essay shows there is a need for a profound reformulation of the public data opening policy, especially due to the repercussions of the pandemic on Public Administration. The originality aspects of the research derive, in particular, from the collection of primary data about the opening of data from federal agencies and the approach used. It thus contributes to the essential and urgent need to improve public decision-making in the open data age.

Keywords

Open government; open data; federal government; Covid-19 pandemic.

Contents

1. Introduction. 2. The open government policy of the Federal Executive. 2.1 Open Government Partnership and National Action Plans. 2.2 The Federal Open Data Policy. 3. Public tools for monitoring open data. 4. The maturity of openness of federal government data: recommendations and international rankings. 5. The next steps and new challenges for a more open and transparent federal government. 6. Conclusion.

Resumen

En 2011, con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, se inició un proceso para implementar un gobierno más abierto en Brasil. Desde entonces, se han desarrollado políticas públicas y herramientas para aumentar la apertura de datos gubernamentales, especialmente en el poder ejecutivo federal. Más de una década después, se han dado algunos pasos importantes, pero aún queda mucho por hacer. A ello se suman los nuevos retos y oportunidades que surgen con la emergencia de salud pública que ha sacudido las estructuras sociales y económicas de países de todo el mundo. En este escenario, este artículo busca ofrecer una visión general del grado de implementación de un gobierno abierto en el Ejecutivo Federal brasileño en estos casi diez años. Para ello, analiza las normas, políticas públicas y herramientas creadas en la materia, evalúa el monitoreo y madurez de los datos abiertos en las dependencias federales y delinea los próximos pasos para ampliar esa apertura, considerando los nuevos desafíos y peculiaridades de la pospandemia.

de covid-19. Utiliza la técnica metodológica del estudio de caso y el procedimiento de análisis de contenido. Los casos analizados fueron políticas públicas, actos normativos y herramientas de gobierno abierto del Ejecutivo Federal, a saber, Portal Brasileño de Datos Abiertos, Panel de Monitoreo de Datos Abiertos, Decreto N° 8.777/2016, Resolución N° 3/2017 CGINDA, Decreto N° 10.160/ 2019 y Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto. Los indicadores de análisis fueron la evaluación de los datos estadísticos recopilados, las recomendaciones de organismos internacionales (como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE) y los rankings internacionales en datos abiertos (como el Global Open Data Index) y, por último, la fundamentos teóricos extraídos de la bibliografía levantada. Al final, es necesaria una profunda reformulación de la política de apertura de datos públicos, especialmente por las repercusiones de la pandemia en la Administración Pública. Los aspectos de originalidad de la investigación se derivan, en particular, del levantamiento de datos primarios sobre la apertura de datos de las agencias federales y el enfoque utilizado. Contribuye así a la imprescindible y urgente necesidad de mejorar la toma de decisiones públicas en la era de los datos abiertos.

Palabras clave

Gobierno abierto; información abierta; ejecutivo federal; Pandemia de COVID-19

Índice

1. Introducción. 2. La política de gobierno abierto del Ejecutivo Federal. 2.1 Alianza para el Gobierno Abierto y Planes Nacionales de Acción. 2.2 La Política Federal de Datos Abiertos. 3. Herramientas públicas de seguimiento de datos abiertos. 4. La madurez de la apertura de los datos del gobierno federal: recomendaciones y rankings internacionales. 5. Los próximos pasos y nuevos desafíos para un gobierno federal más abierto y transparente. 6. Conclusión.

1. Introdução

Em um contexto de profundos e crescentes impactos da tecnologia da informação e da comunicação na gestão pública, emerge um novo paradigma de exigência de transparência e participação no poder público: a implementação de um governo aberto.

Trata-se de um modelo organizacional, baseado nos valores e princípios da transparência, democracia participativa, *accountability* e inovação tecnológica,

no qual as atividades do governo devem ser e estar cada vez mais abertas aos cidadãos, tanto para acesso às informações públicas como para participação nos processos deliberativos, criando novos espaços de ação colaborativa e inovadora (CRUZ-RUBIO, 2015).

O paradigma de governo aberto extravasa, portanto, as fronteiras do acesso à informação e transparência, envolvendo também a participação dos cidadãos, bem como a cocriação de valores públicos, a coínovação de bens e serviços e a corresponsabilidade entre afetados e gestores. A palavra “abertura” tem, assim, acepção ampla, para conferir acesso a informações, dados, documentos, espaços e processos decisórios do poder público pela sociedade civil. Com isso, busca-se romper não só com a cultura do sigilo, mas também com a da propriedade burocrática das informações e das competências nos processos decisórios públicos (POSSAMAI, 2016). Assim, muito além da transparência, a abertura dos dados governamentais significa a sua livre disponibilidade, acessibilidade, ampla possibilidade de reutilização, redistribuição e legibilidade por máquinas, sem restrições de qualquer ordem, de acordo com os padrões básicos de dados abertos.

Ainda, a abertura de dados fortalece a democracia e se baseia nos valores democráticos, contribuindo para a recuperação democrática do País, que assiste a uma crise comparável a períodos autoritários históricos anteriores (DIAMOND, 2020).

Nesse contexto, desde 2011, com a fundação da Parceria para o Governo Aberto (OGP), os países têm buscado se adequar ao paradigma de governo ou estado aberto, encontrando-se, hoje, em diferentes níveis de maturidade em abertura dos dados públicos. Este artigo busca, portanto, avaliar o grau de implementação de um governo aberto no Brasil, considerando o histórico desde 2011 até hoje. A partir disso, apontar os próximos passos para um aperfeiçoamento da política de abertura de dados governamentais e identificar os desafios impostos na área, levando em consideração, ainda, as novas obrigações e oportunidades surgidas para a digitalização, virtualização e abertura dos processos decisórios públicos com a recente pandemia da Covid-19. Para tanto, utilizam-se a técnica metodológica de estudo de caso (políticas públicas selecionadas no tema) e o procedimento de análise de conteúdo (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020). Os casos analisados foram as políticas públicas, os atos normativos e as ferramentas em governo aberto

do Executivo federal, quais sejam, Portal Brasileiro de Dados Abertos³, Painel Monitoramento Dados Abertos⁴, Decreto nº 8.777/2016⁵, Resolução nº 3/2017 CGINDA⁶, Decreto nº 10.160/2019⁷ e Planos de Ação Nacional em Governo Aberto⁸. Os critérios de análise foram a avaliação dos dados estatísticos coletados, as recomendações de organismos internacionais (como OCDE) e de *rankings* internacionais em dados abertos (como o *Global Open Data Index*) e, por fim, os fundamentos teóricos extraídos da bibliografia levantada.

Foram levantados dados primários (legislação, estatísticas) e secundários (bibliografia, recomendações internacionais) para embasar a pesquisa (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020), que se baseia na hipótese basilar de que o governo federal brasileiro não avançou suficientemente na abertura de dados, o que compromete a transparência e participação social na construção de políticas públicas. Ademais, supõe-se como hipóteses que a abertura de dados estimula a inovação e o desenvolvimento econômico, além de trazer mais qualidade para a tomada da decisão pública, e que, no cenário pós-pandêmico, esse tema se tornou ainda mais central e urgente. Por fim, é importante avançar em temas mais basilares como o acesso à informação e a canais participativos antes de focar primeiramente em dados abertos, levando em conta que são temas conectados, mas que funcionam conforme uma escada, dividida em etapas de desenvolvimento graduais e constantes. Com isso, evitam-se o desperdício de recursos públicos e as iniciativas isoladas.

³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Dados.gov.br**, Brasília, [2022d]. Disponível em: <http://www.dados.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel monitoramento de dados abertos: [mês de referência out/2022]. **Gov.br**, Brasília, 2022a. Traz dados de 2016 a 2022. Periodicidade de atualização: mensal. Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

⁵ BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Brasília: Conselho Nacional de Arquivos, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes/resolucao-n-o-3-de-13-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁷ BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Planos de ação. **Gov.br**, Brasília, [2022c]. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

2. A política de governo aberto do Executivo federal

Há mais de uma década o País iniciou um processo gradual e crescente de abertura dos dados públicos. Em 2011, com a criação da *Open Government Partnership* (OGP), assumiu internacionalmente o compromisso de promover o acesso crescente dos cidadãos a informações públicas em todos os níveis do governo e de disponibilizar os dados governamentais em formato aberto. O Brasil foi um dos cofundadores da iniciativa, endossando a declaração e os princípios de governo aberto e pactuando o desenvolvimento bienal dos seus Planos de Ação Nacional, para a sua implementação dentro do território brasileiro (-OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011). Paralelamente ao movimento de dados abertos, eram executados os primeiros passos para a efetividade do acesso à informação no Brasil, com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 – a Lei de Acesso à Informação (LAI)⁹. Conforme o modelo de “círculo de ação” de Kosack e Fung (2014), transparência, participação e governo aberto estão interconectados, e medidas de transparência de sucesso podem levar à participação e abertura do governo, ainda que esse não seja um caminho curto e certo. De forma semelhante, as tecnologias relacionadas a dados abertos são propulsoras de transparência e participação social, promovendo, também, inovação e desenvolvimento econômico (FREITAS *et al.*, 2018).

Para a compreensão do grau de implementação de um governo aberto no País, é preciso mapear os atos normativos e as políticas públicas ligados a essa pauta. Foca-se, aqui, nos programas do Executivo federal, por exercer um papel de liderança nesse processo, de tal modo que a abertura de dados nos outros poderes e entes federados é ainda muito incipiente. O quadro 1 executa essa tarefa.

⁹ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

Quadro 1 – Mapeamento das normas e políticas em dados abertos do governo federal

Política ou programa	Resumo
Planos de Ação Nacional em Governo Aberto	Operacionalização das ações do <i>Open Government Partnership</i> em planos bienais
Portal Brasileiro de Dados Abertos	Ferramenta para buscar e usar os dados abertos do governo federal
Decreto nº 8.777/2016 Resolução nº 3/2017 CGINDA	Política de publicação de dados abertos do governo federal
Decreto nº 10.160/2019	Institui o Comitê Interministerial de Governo Aberto e a Política Nacional de Governo Aberto
Painel Monitoramento Dados Abertos	Instrumento para avaliar e acompanhar o grau de abertura dos dados dos órgãos do Executivo federal

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos do Portal de legislação do Planalto.

De plano, a análise desse levantamento já permite constatar que não há uma lei geral e nacional de dados abertos vigente no Brasil, nos moldes da LAI, que padronize a disponibilização de dados abertos nos entes subnacionais e nos três poderes. Isso explica, em parte, o baixo grau de disseminação nacional dessas práticas e o quadro de dispersão dos dados públicos e de ausência de padronização, quando disponibilizados. Tramita há alguns anos, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei (PL) nº 7.804/2014¹⁰, que busca criar essa lei, mas ainda não obteve sucesso em ser aprovado.

Ainda que não haja uma lei específica de dados abertos, a própria estrutura da Lei de Acesso à Informação já dá um certo suporte normativo a uma política de governo aberto e faz menções pontuais à abertura de dados. No que tange aos ditames legais sobre transparência ativa, traz a exigência de que os sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades públicas possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (livres), bem como o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquinas (art. 8, § 3º, II e III, da LAI). Ademais, além de serem legíveis por máquinas, os dados devem ser legíveis por humanos, conforme as diferentes capacidades e contextos, o que demanda investimento na capacitação da sociedade civil (BENNETT; HARVEY, 2009).

Nos tópicos a seguir, serão abordadas cada uma dessas normas e políticas públicas federais em dados abertos ora mapeadas.

¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7804/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/620193>. Acesso em: 17 nov. 2022.

2.1 *Open Government Partnership* e os Planos de Ação Nacional

A operacionalização dos princípios e valores da Parceria para o Governo Aberto – *Open Government Partnership* – no âmbito nacional se deu por intermédio dos Planos de Ação Nacional em Governo Aberto (BRASIL, 2022c).

O 1º Plano de Ação Brasileiro¹¹, lançado em 2011 e vigente até 2013, foi instituído pelo Decreto de 15 de setembro de 2011¹² e trouxe 32 compromissos assumidos pelo País, a serem cumpridos por cinco órgãos do governo federal, conforme cronograma de implementação estabelecido.

Em resumo, esse plano trouxe medidas de capacitação de servidores públicos; mapeamento e catalogação de dados do governo federal até então disponibilizados na internet; reestruturação e adaptação de portais e sítios eletrônicos; ações de disseminação; organização de eventos para participação da sociedade civil; e, por fim, o desenvolvimento de ponto de convergência no acesso aos dados públicos, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRASIL, 2022d). Desse modo, o primeiro plano traz estratégias mais voltadas à efetividade do acesso à informação. Muito antes de conseguir executar medidas mais avançadas de governo aberto, eram dados os primeiros passos para a melhoria da transparência ativa e passiva, concomitantes com a tramitação e aprovação da LAI.

Transcorridos os dois anos, foi publicado um relatório de autoavaliação do 1º Plano, com um balanço de como o governo federal avaliava a implementação dos compromissos assumidos¹³. Segundo ele, foram 26 compromissos implementados, 4 parcialmente implementados e 2 não foram implementados.

Um compromisso não implementado foi a realização de uma pesquisa de campo para identificar as principais demandas da sociedade no que se refere ao acesso à informação, para aprimorar a transparência ativa. A justificativa foi que essa medida não seria mais necessária após a implementação do Sistema Eletrônico

¹¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. 1º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Gov.br, Brasília, 2020d. Publicado em 12 dez. 2014, às 11h30, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h12. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

¹² BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

¹³ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Balanço**: plano de ação do Brasil na parceria para governo aberto. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) federal, que poderia fazer esse retrato de forma bem mais barata e rápida. O outro foi a capacitação de servidores em gestão de documentos e informação pública pela Controladoria-Geral da União (CGU). Optou-se por adiar esse compromisso para o 2º Plano, “pois outros órgãos, além da CGU, contribuiriam para as ações de capacitação, como, por exemplo, o Arquivo Nacional.

Na implementação parcial entraram os compromissos associados à reestruturação do Portal da Transparência e à integração sistêmica das ouvidorias públicas federais, pois não foram finalizados dentro da vigência do 1º Plano. Por sua vez, as demais ações, como a criação colaborativa do Portal Brasileiro de Dados Abertos, foram consideradas integralmente cumpridas, mas dependem de continuidade e expansão das medidas iniciais para sua manutenção atualizada e seu constante avanço e efetividade.

A partir desses resultados, foi construído o 2º Plano (2013-2016)¹⁴. Dessa vez foram 52 compromissos assumidos, dos quais 69% foram implementados no período (com 19 órgãos federais envolvidos). O governo federal realizou iniciativas para a participação da sociedade civil na elaboração do Plano, como eventos virtuais e presenciais; das 32 propostas levadas, 19 foram acatadas. Uma delas foi a instituição de grupo de trabalho, do qual dez organizações da sociedade civil fizeram parte.

Esse plano trouxe medidas de transparência e abertura de dados em pautas sociais específicas, como educação, saúde, previdência social, e também de fomento à disseminação de práticas de governo aberto em nível local. Assim como o anterior, houve atrasos e adiamentos dos prazos de cumprimento das iniciativas. Por exemplo, não conseguiram cumprir a abertura dos dados educacionais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) durante o plano: o grau de cumprimento foi classificado como “limitado”, ou seja, execução reduzida a poucas ações (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL, 2016a).

Outro ponto é que, na avaliação do *Independent Report Mechanism* (IRM), que examina o progresso nos compromissos assumidos perante a OGP, constatou-se o conservadorismo das ações previstas, o que diminui o seu impacto. Também se

¹⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. 2º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). Gov.br, Brasília, 2022b. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 8 set. 2022, às 14h45. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

verificou a concentração das iniciativas apenas no Executivo federal. Foi recomendada, assim, a adoção de medidas mais ambiciosas no 3º Plano e que articulem os três poderes e os entes federados subnacionais.

No 3º Plano (de 2016 a 2018)¹⁵, foram firmados dezesseis compromissos. A novidade foi a participação do Legislativo, do Judiciário e de governos estaduais e municipais, além da mudança metodológica para incluir mais a sociedade civil na sua construção (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL, 2016b). O Legislativo participou, principalmente, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e o Judiciário, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram realizadas consultas públicas para mapeamento dos temas de interesse da sociedade civil e seleção de cinco temas prioritários e, posteriormente, oficinas de cocriação.

Por votação aberta, elegeram-se como prioridades da sociedade civil os seguintes eixos: mecanismos de participação social; transparência sobre recursos públicos; fomento a governo aberto em estados e municípios; inovação e governo aberto na educação; e dados abertos e transparência ativa no meio ambiente. Os temas observaram, ainda, aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Outra novidade foi a inclusão de fichas detalhadas sobre cada um dos compromissos, anexadas ao Plano. Nelas, incluíram-se informações sobre o órgão coordenador, os órgãos e atores envolvidos e servidores responsáveis (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016).

Em 2020, isto é, dois anos após a conclusão do 3º Plano, o cenário é que dos dezesseis compromissos, 50% já foram integralmente cumpridos e os demais estão em andamento. Panoramicamente, 89% do 3º Plano já foi executado, segundo dados da CGU (BRASIL, 2020c).

Por fim, o 4º Plano de Ação (2018-2020)¹⁶ conta com onze compromissos, produzidos colaborativamente com 88 instituições, das quais 39 são organizações da sociedade civil. Utilizou-se, em regra, a mesma metodologia e lógica do plano anterior, dessa vez com a seleção de quatro temas prioritários indicados pela

¹⁵ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **3º plano de ação nacional**: versão em português. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

¹⁶ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **4º plano de ação nacional em governo aberto**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

sociedade civil: transparência fundiária; governo aberto e clima; governo aberto e recursos hídricos; e transparência nos estados e municípios. A única diferença metodológica relevante foi na composição dos atores no processo. Enquanto, no 3º Plano, o mesmo grupo de entidades da sociedade civil ajudou na elaboração e no monitoramento; no 4º Plano; novas entidades foram selecionadas para a última etapa.

Segundo o relatório intermediário de autoavaliação do 4º Plano¹⁷, até agosto de 2019 todos os compromissos ainda estavam em andamento, mas, considerando o quadro plano como um todo, cerca de 44% do seu conteúdo já havia sido executado (BRASIL, 2019). Na última atualização de monitoramento (maio/2020), constava 61% do plano já implementado. O compromisso 4, relacionado à expansão do conhecimento sobre direito à alimentação adequada, se manteve como um dos mais atrasados. Isso ocorreu em virtude da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela MP nº 870/2019¹⁸, o que dificultou os esforços de coordenação da execução desse compromisso (BRASIL, 2021).

Em resumo, entre os inúmeros compromissos já assumidos nesses documentos, vários se relacionam com a criação e o aprimoramento de canais institucionais virtuais para a articulação do governo com a sociedade civil e com o uso de *softwares* livres para facilitar a participação social, permitindo o envio de sugestões e reclamações em tempo real na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, segundo Torres (2004 apud FREITAS; DACORSO, 2014, p. 880), o governo brasileiro se compromete a:

[...] se relacionar com a sociedade de novas maneiras e a disponibilizar conteúdos e formatos de informações que atendam a interesses de diferentes públicos. O governo brasileiro compromete-se também a implementar soluções de abertura de dados e promover o aumento da integridade das informações públicas, por meio de uma plataforma aberta. Assim, percebe-se que a tecnologia da informação desempenha um papel relevante no sentido de trazer a transparência e disponibilizar as informações públicas que a sociedade tanto requer.

¹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório intermediário de autoavaliação: 4º Plano de Ação nacional: Parceria para Governo Aberto – OGP: Open Government Partnership**. Brasília: [CGU], 2019. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

¹⁸ BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

Observa-se, ainda, na análise dos planos, que houve um progresso no processo de deliberação dos planos, com o aprimoramento das estratégias para ampliar o leque de atores envolvidos, conforme pode ser constatado nos relatórios de implementação dos planos e na análise das contribuições enviadas pela sociedade civil (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2018). As deficiências estruturais para sua execução no prazo se mantêm, contudo, como uma constante. A falta de priorização política dessas medidas, as metas pouco ambiciosas e os tímidos avanços na articulação com os outros poderes e entes subnacionais são fatores que diminuem o potencial de impacto desses planos na implementação de um governo aberto no Brasil.

2.2 A política de dados abertos federal

Um dos atos normativos secundários de maior destaque na pauta é o Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Executivo federal. Seu principal objetivo é fomentar a disponibilização de dados governamentais acessíveis ao público, estruturados em formato aberto, de acesso e uso livre, e capazes de serem automaticamente legíveis por máquinas (art. 2º, III, c/c art. 1º, I). Envolve, portanto, o desenvolvimento e a utilização de novos recursos da tecnologia da informação para ampliar a transparência, a participação e o controle social (art. 1º, V e VIII).

O primeiro ponto é que seu âmbito de aplicação é restrito ao governo federal. Por se tratar de um decreto, não poderia ser diferente. Apenas uma lei sobre dados abertos poderia obrigar os três poderes e todos os níveis da Federação e, com isso, articular melhor e unificar a política de abertura de dados do Estado brasileiro. Ainda, esse decreto não envolve toda a administração pública federal, mas apenas a direta, autárquica e fundacional (art. 1º, I). Não vincula, portanto, sociedades de economia mista e empresas públicas (como o Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos). Apesar disso, permite a facultativa e livre utilização das suas bases de dados por todos os poderes públicos e sociedade, após alteração feita pelo Decreto nº 9.903/2019¹⁹.

Nos termos do art. 5º, § 2º, do Decreto nº 8.777/2016, cada órgão ou entidade deverá elaborar e publicar (em até 60 dias da publicação do decreto) o seu Plano de

¹⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

Dados Abertos (PDA), por meio do qual se dará a implementação desta Política de Dados Abertos. Dentre os itens obrigatórios, incluem-se a previsão de um cronograma para abertura dos dados do órgão e a criação de processos de engajamento social. O anexo ao decreto trouxe uma lista de dados que devem ser priorizados, estabelecendo o prazo de 180 dias da publicação do decreto para a sua disponibilização em formato aberto. Não prevê, todavia, a priorização de dados para todos os órgãos, mas apenas para alguns dos ministérios e outras entidades.

A Resolução nº 3 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) aprofundou as normas sobre a elaboração e publicação dos PDAs. Estabeleceu que a vigência dos PDAs é de dois anos a partir da data da sua publicação. Foi, ainda, publicado um “Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos”²⁰, para direcionar os órgãos federais na tarefa. Anteriormente ao decreto, apenas o Ministério do Planejamento e o Ministério da Justiça haviam publicado seus primeiros planos de dados abertos; outros órgãos federais publicaram dentro ou após o prazo estabelecido. Hoje, mais de 69 órgãos federais já dispõem de PDAs, 2 deles estão construindo os seus e 151 ainda não têm nenhum PDA (BRASIL, 2022a).

Em 2016, quando o Decreto nº 8.777 foi publicado, a gestão da política de dados abertos do Executivo federal era conferida ao Ministério do Planejamento. Em 2019, a coordenação passou para a CGU, com o Decreto nº 9.903/2019. Com isso, ela é responsável, por exemplo, pelo monitoramento da abertura dos dados dos órgãos, do cumprimento dos planos de dados abertos e pela análise dos recursos às negativas de abertura de dados pelos órgãos.

Nesse contexto, o decreto estabelece que, sempre que houver solicitações de abertura de dados da administração pública federal, serão aplicados, por analogia, o procedimento e os prazos de pedido de acesso à informação da LAI. Assim, adota-se a mesma lógica da LAI de transparência ativa (abertura de dados governamentais imediata e independentemente de solicitação) e passiva (solicitações de abertura).

²⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de planos de dados abertos (PDAs)**. Brasília: CGU, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

Em 2019, foi aprovado o Decreto nº 10.160/2019, que revogou o Decreto de 15 de setembro de 2011 e o Decreto de 12 de março de 2013²¹. O novo decreto passou a prever a política nacional de governo aberto e a nova configuração do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA). A principal mudança foi que a coordenação do órgão colegiado passa a ser função da CGU e não mais da Casa Civil. O CIGA é composto exclusivamente por uma série de ministérios e órgãos federais, com a finalidade de orientar, propor e implementar a estratégia de governo aberto do Executivo federal. A sociedade civil não faz, portanto, parte dessa estrutura, mas atua junto com o governo por intermédio do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto, criado pela Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014²². Com natureza consultiva, é composto por sete organizações da sociedade civil, selecionadas para um mandato de dois anos. Até hoje, foram divulgados dois editais para seleção de organizações, um em 2015 e outro em 2018.

3. Ferramentas públicas para o monitoramento da abertura de dados

Para acompanhamento da abertura dos dados governamentais e acesso a essas bases de dados pela sociedade, duas ferramentas desenvolvidas pelo poder público podem ser utilizadas: o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Passa-se, agora, à sua análise.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos²³ é um instrumento para disponibilização centralizada e catalogação das bases de dados de órgãos públicos que já estão em formato aberto, em conformidade com os requisitos intrínsecos a esse conceito. Isso significa que o Portal não possui todos os dados governamentais e vai sendo alimentado pelas próprias organizações, conforme se dá a abertura dos dados em cada órgão público, de acordo com os cronogramas estabelecidos nos seus respectivos PDAs.

²¹ BRASIL. **Decreto de 12 de março de 2013**. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

²² BRASIL. Controladoria-Geral da União. Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 224, p. 2, 19 nov. 2014. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao_1_2014.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

²³ Cf. BRASIL, 2022d.

O portal é de acesso livre, com um *design* limpo e navegabilidade simples, com os dados organizados por filtros (organizações, grupos temáticos, etiquetas/*tags*, formatos do arquivo, tipos de licença). Consta que hoje o portal possui 7.870 conjuntos de dados abertos disponíveis. Na aba organizações (em regra, órgãos, autarquias ou entidades da Administração pública), há, atualmente, um total de 174 cadastros. Há grande variação na quantidade de base de dados disponibilizada: enquanto algumas organizações constam da lista com zero (11%), outras possuem centenas. A média total de bases de dados disponibilizadas é 44 por organização. A grande maioria pertence ao Executivo (95%) e à União (94%), mas algumas instituições do Legislativo e dos estados e municípios também divulgam alguns poucos dados abertos no portal, como: a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Câmara Municipal de São Paulo, o governo estadual de Alagoas e alguns Tribunais de Contas.

O portal foi desenvolvido a partir de contribuições do governo e da sociedade civil, como o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CGU, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a *Open Knowledge Foundation* e a *Transparência Hacker*. Criado em 2011 e lançado em 2012, o portal foi feito usando *softwares* livres e código aberto e, desde então, tem sido aprimorado a partir de ciclos de desenvolvimento e teve expandidas as bases de dados abertos disponíveis.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos faz parte da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)²⁴, que é a política do governo brasileiro de dados abertos. A INDA é definida como o “conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos”²⁵. Foi instituída em 2012, pela Instrução Normativa nº 4/2012²⁶, tendo em vista a coliderança do Brasil na Parceria para o Governo Aberto. Todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Executivo federal integram, automaticamente, a INDA. Empresas públicas, órgãos públicos de outros poderes ou esferas e até entidades privadas podem aderir voluntariamente ao INDA, com

²⁴ Cf. BRASIL, 2020b.

²⁵ Cf. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos: [painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal]. Gov.br, Brasília, [2020a]. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

²⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Dados.gov.br, 2012. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>. Acesso em: 18 nov. 2022.

a assinatura do termo de adesão, o que possibilita a divulgação das suas bases de dados abertas no portal.

O Painel de Monitoramento de Dados Abertos²⁷, desenvolvido pela CGU, nos mesmos moldes do Painel de Monitoramento da LAI, apresenta um panorama da abertura de dados dos órgãos do Executivo federal. A ferramenta permite acompanhar as bases de dados já publicadas, as previstas e as que estão atrasadas – em relação aos respectivos cronogramas nos Planos de Dados Abertos dos órgãos federais. Com isso, é possível avaliar o cumprimento da Política de Dados Abertos por cada órgão federal.

Os dados do painel são atualizados mensalmente; contudo, em consulta no mês de maio, verificou-se que a última atualização havia sido feita em março de 2020. Segundo o painel, dos órgãos federais que têm PDA vigente, 3.432 bases já foram abertas (77%), 287 estão previstas (6%) e 752 estão em atraso (17%).

Por outro lado, as estatísticas da existência ou não de PDAs vigentes no ano de 2020 nos órgãos federais são mais alarmantes: 151 (68%) deles ainda não têm PDA, 69 (31%) têm PDA e 2 estão em processo de construção. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Defesa estão nessa terceira categoria. Alguns dos órgãos federais sem PDA são: Arquivo Nacional, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Justiça e Segurança Pública e diversos institutos federais e universidades públicas, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Estão, portanto, em patente descumprimento do Decreto nº 8.777/2016.

Na aba de detalhamento acerca de cada órgão que tem PDA, a ferramenta permite visualizar o seu quadro geral de abertura de dados. A CGU, uma das melhores *performances* em dados abertos no painel, já tem 96% (22) de bases abertas e apenas uma prevista (em conformidade com o cronograma do seu PDA, que vigora até dezembro de 2020). O Ministério da Educação (MEC) tem 11% de suas bases abertas, 78% previstas e 11% em atraso (todavia, seu PDA vigente é de fevereiro de 2020 e vigora até dezembro de 2022, havendo tempo suficiente para o cumprimento). Já o Ministério da Economia abriu 79% das bases de dados, mas está com 21% em atraso; seu PDA vence em julho de 2020, o que significa

²⁷ Cf. BRASIL, 2022a.

que, provavelmente, não conseguirá cumprir o cronograma vigente no prazo estabelecido.

A tabela 2 relaciona os órgãos federais que têm PDA e o grau médio de bases de dados abertas em cada área de atuação do conjunto de órgãos com PDA²⁸:

Tabela 2 – Abertura de dados nos órgãos federais

Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
Agências reguladoras ANA; ANCINE; ANEEL (3)	ANAC; ANATEL; ANM; ANP; ANS; ANTAQ; ANTT; ANVISA; CADE (9)	48 (86%)	7 (12%)	1 (2%)
Cultura FCP; FCRB; FUNAG; FUNAI; FUNARTE; FUNDAJ; IBRAM; IPHAN; MGEP-MCT (9)	MAST (1)			
Documentação AN; FBN; IN (3)	–	0	0	0
Educação (geral) ²⁹ CEFET-MG; CEFET-RJ; CP II; FNDE; INEP; INES (6)	ENAP (1)	15 (68%)	2 (9%)	5 (23%)

²⁸ Considerou-se que os órgãos federais que não têm PDA são tanto os que estão em processo de construção como os demais sem previsão. Esses órgãos não entraram no cálculo de bases abertas, previstas e atrasadas, já que essas categorias só fazem sentido em relação ao cronograma estabelecido no respectivo PDA. Referenciaram-se apenas as siglas de cada órgão federal, organizado por área de atuação. O cálculo das bases abertas, previstas e atrasadas foi feito a partir da média das bases de cada órgão com PDA dentro uma respectiva área de atuação. Apesar de, muitas vezes, haver prazos de vigência diferentes, esse cálculo dá uma ideia de como está a abertura dos dados governamentais por área de atuação. A classificação por área de atuação se deu conforme a avaliação da autora do fator predominante no órgão federal, segundo a definição de sua missão institucional e considerando a semelhança com aqueles com os quais foi comparado, podendo alguns deles se enquadrar em mais de uma categoria. Optou-se, todavia, por colocar cada órgão em apenas um nicho predominante.

²⁹ Especificamente na educação, considerando a quantidade de entidades específicas de natureza semelhantes (institutos federais e universidades), foram calculadas três médias diferentes: a primeira, uma média geral da educação (incluindo todos órgãos classificados como educacionais), a segunda, uma média específica de institutos federais dentro da educação e a última, uma média específica de universidades federais.

Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
Institutos federais IF FLUMINENSE; IF GOIANO; IFAC; IFBA; IFCE; IFES; IFG; IFMA; IFMS; IFMT; IFNMG; IFPE; IFPI; IFPR; IFRJ; IFRN; IFRO; IFRR; IFRS; IFSC; IFSE; IFSP; IFSul; IFTM; IFTO (25)	IF BAIANO; IFAL; IFAM; IFAP; IFB; IFC; IFFAR; IFMG; IFMGSE; IFPA; IFPB; IFSPE; IFSULDEMINAS (13)	13 (62%)	3 (14%)	5 (24%)
Universidades federais UFAC; UFAL; UFAM; UFBA; UFC; UFCA; UFCG; UFCSPA; UFESBA; UFFS; UFG; UFGD; UFLA; UFMA; UFMG; UFMT; UFOP; UFOPA; UFPA; UFPB; UFPR; UFRA; UFRGS; UFRJ; UFRPE; UFRR; UFRRJ; UFS; UFSC; UFSCar; UFSJ; UFU; UNIFAP; UNIFESP; UNIFESSPA; UNILA; UNIR; UNIRIO; UTFPR (39)	FURG; UFABC; UFERSA-RN; UFES; UFF; UFJF; UFMS; UFOB; UFPE; UFPel; UFPI; UFRB; UFRN; UFSM; UFT; UFTM; UFV; UFMJM; UNB; UNIFAL-MG; UNIFEI; UNILAB; UNIVASF (23)	15 (65%)	2 (9%)	6 (26%)
Economia BACEN; CVM; SUSEP (3)	–	0	0	0
Infraestrutura DNIT/MT; DNOCS (2)	–	0	0	0
Desenvolvimento INCRA; SFB; SUDAM; SUDECO; SUFRAMA (5)	SUDENE (1)	2 (50%)	2 (50%)	0
Ministérios MAPA; MD; MDR; MJ; MMA; MME; MMFDH; MRE; MS; MTur (10)	CGU; MCTIC; MEC; MINFRA; MC; ME (6)	38 (60%)	15,5 (25%)	9,5 (15%)
Pesquisa científica CAPES; CBPF; CNPq; FIOCRUZ; ICMBio; INPA; INSA; ON-MCT (8)	IBGE; IPEA INMETRO; JBRJ (4)	17 (85%)	2 (10%)	1 (5%)
Presidência SEGOV/PR; SGPR; VPR (3)	CC-PR (1)	1 (14%)	6 (86%)	0

Órgãos federais sem PDA	Órgãos federais com PDA	Bases de dados		
		Abertas	Previstas	Atrasadas
Saúde FUNASA; MEAC; MEJC; Hospitais: HC-UFG; HC-UFTM; HU-UFJF; HU-FUFMA; HU/ UFGD; HU/UFPI; HU/UFS; HUAB – UFRN; HUB; HUCAM; HUGV-UFAM; HUIBB; HUIJM- UFMT; HULW; HUOL; HUPES; HUWC; NHU-UFMG (21)	FUNDACENTRO; HFA; IBC (3)	6 (62%)	0	4 (38%)
Segurança Nacional AEB; CMAR; CNEN; GSI-PR (4)	CEX; COMAER; ESG (3)	5 (100%)	0	0
Tecnologia CETEM; CETENE; CTI; INT; ITI; LNA; LNCC-MCT (7)	IBICT; INPI; INPE- MCT (2)	8 (34%)	3 (11%)	14 (55%)
Outros: Advocacia pública, Turismo, Previdência Social AGU; EMBRATUR; INSS; PREVIC (4)	Meio ambiente IBAMA (1)	53 (72%)	21 (28%)	0

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos manualmente do Painel Monitoramento Dados Abertos (BRASIL, 2022a). Atualizada até março de 2020.

O primeiro ponto que chama atenção, na análise individual da abertura das bases de dados dos órgãos federais com PDA, é que o Painel da CGU considera como parâmetro para a classificação a publicação de um PDA, e não a sua vigência. Isso significa que, no cálculo dos 69 órgãos com PDAs publicados, há alguns com vigência encerrada e ainda não atualizados, seja na plataforma seja pela não publicação tempestiva de novo PDA pelo órgão. Por exemplo, o Plano de Dados Abertos do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) venceu no final de 2019; os do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB) e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), em abril de 2020; e o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no início de maio de 2020 (BRASIL, 2020). Em consulta aos respectivos sites, constatou-se que o MCTIC, o IFB e o IBICT já publicaram seu novo PDA, apesar de ainda não constar do Painel da CGU, ao passo que o IBGE ainda não o fez (IBGE, 2020).

Por um lado, preocupa a eficácia do monitoramento da abertura de dados federais pela CGU através do Painel, considerando os atrasos na atualização da plataforma e os critérios de classificação. Consta que a plataforma foi atualizada em março de 2020 e que é atualizada todo mês, mas ainda não havia sido atualizada em abril nem maio, em consulta feita em 23 de maio de 2020. Apesar disso, o PDA do IBICT foi publicado em janeiro de 2020³⁰, mas ainda não consta da plataforma, cinco meses depois. Há razões para duvidar, portanto, da completude até mesmo dessa atualização dos dados em março de 2020. Com isso, a avaliação das bases abertas, previstas e em atraso desses órgãos federais citados está considerando como parâmetro o PDA antigo, e não o atual e vigente. Seria isso um indicativo da falta de comunicação e articulação dos órgãos federais com a CGU, de deficiências técnicas e estruturais no uso de ferramentas tecnológicas para o monitoramento ou um pouco dos dois?

Por outro lado, questiona-se a falta de planejamento dos órgãos federais em aprovar um novo plano com antecedência, cientes de que a vigência é apenas bienal. Desse modo, isso pode significar riscos de descontinuidade ou inconstâncias na política de abertura dos dados governamentais federais. Esse parece realmente ser o caso. Analisando cada um dos PDAs disponíveis no Painel³¹, foram identificados alguns com vigência maior que dois anos, apesar da expressa previsão normativa de vigência bienal no art. 3º da Resolução nº 3/2017 do CGINDA. São, todavia, anteriores à referida resolução, publicados no decorrer de 2017; e, apesar disso, poderiam ter sido atualizados para observar a nova diretriz a partir de 2019, o que não foi feito. Nesse sentido, a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) tem um PDA com vigência de quatro anos; o Comando do Exército (CEX), a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) têm PDAs de três anos. Nos casos da UFES e do CEX, as metas já foram até cumpridas; poderiam, portanto, aprovar novo PDA para avançar ainda mais na abertura dos dados.

Outro fator que deve ser levado em conta é que os parâmetros de avaliação da abertura dos dados são as metas fixadas no PDA pelo próprio órgão. Na prática, vê-se o estabelecimento de metas claramente baixas, com a previsão de abertura de pouquíssimas bases de dados. Esse diagnóstico é reforçado pelo fato de que alguns

³⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de dados abertos: 2020/2021**. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA_2020___2021.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

³¹ Cf. BRASIL, 2022a.

órgãos conseguiram cumprir as metas logo nos primeiros meses de vigência do seu PDA, o que indica que poderiam ter buscado alvos bem maiores. Esse foi o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), que, em um mês, abriu as 22 bases previstas para serem abertas em dois anos, e da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), que, em cerca de três meses, abriu as 34 bases previstas para dois anos. Chama a atenção, especialmente, o baixo volume de metas dos órgãos classificados como segurança nacional: uma média de cinco bases, as quais já foram abertas bem antes do fim da vigência do PDA. O rápido cumprimento das metas é, sem dúvida, um ponto positivo, mas traz sinais de falta de um bom planejamento e de objetivos mais ambiciosos na abertura dos dados.

Contudo, a maior gravidade é ainda que a maioria dos órgãos federais não tem PDA. Apesar da Política de Dados Abertos do governo federal ter sido instituída pelo Decreto nº 8.777/2016 e ter trazido a obrigatoriedade de um PDA para cada órgão federal, quatro anos depois, a maioria deles nem sequer elaborou e publicou um primeiro PDA.

Por fim, há diversos problemas na navegabilidade e usabilidade do Painel de Monitoramento de Dados Abertos da CGU³². Durante o seu uso, a autora detectou desatualização e intempestividade dos dados fornecidos; erros em informações disponibilizadas, como os sobre a vigência de PDAs; carregamento lento; sistema não responsivo (constantemente trava ou funciona mal); e escassez de recursos e funcionalidades, por exemplo, a impossibilidade de exportação dos dados completos sobre as bases abertas, previstas e em atraso dos órgãos federais com PDAs publicados (exige-se, portanto, que sejam extraídos e sistematizados manualmente pelo usuário). Foi necessária, ainda, complementação dos dados por meio de pedido de acesso à informação, em razão das incongruências, inconstâncias e deficiências do Painel.

Em conclusão, os dados estatísticos trazidos, os testes realizados e as constatações feitas demonstram que não houve, ainda, uma efetiva disseminação de estratégias de governo aberto, nem mesmo na estrutura do Executivo federal. Défices estruturais e institucionais, como a falta de coordenação da política pela CGU, a ausência de articulação entre os órgãos federais, os problemas de consistência e coerência nos planos e de organização e planejamento na sua elaboração e execução, são algumas das questões que precisam ser superadas.

³² Cf. BRASIL, 2022a.

4. A maturidade da abertura de dados do governo federal: recomendações e *rankings* internacionais

Além da análise de cada uma das políticas federais em dados abertos e da efetividade do monitoramento da abertura pelo governo federal, cabe avaliar o seu grau de maturidade a partir de parâmetros estabelecidos em recomendações de organizações de renome e em *rankings* internacionais sobre o tema.

No âmbito das recomendações internacionais em abertura de dados governamentais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma das entidades de maior destaque que estabelece parâmetros de maturidade no tema.

Antes de mais nada, é preciso compreender a definição que ela dá a governo aberto: “uma cultura de governança baseada em políticas públicas e práticas inovadoras e sustentáveis, inspiradas nos princípios de transparência, responsabilidade e participação, que promovem a democracia e o crescimento inclusivo”³³. Após esclarecer o conceito que utiliza, a organização defende a importância de os países fazerem o mesmo e adotarem oficialmente uma definição de governo aberto adaptada ao seu contexto específico. Segundo defende, isso facilita a comunicação, coordenação e orientação das iniciativas governamentais em uma mesma direção.

Apesar disso, no relatório de 2016, 49% dos países ainda não adotavam essa definição, conforme resultados de um *survey* respondido pelos países membros e parceiros em 2015 (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017). O Brasil, conforme exposto no site da CGU³⁴, adota como conceito de governo aberto “uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautadas nos seguintes princípios”: transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação. Não foi encontrada, todavia, nenhuma iniciativa para a institucionalização desse conceito em nível nacional ou, ao

³³ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] a culture of governance based on innovative and sustainable public policies and practices inspired by the principles of transparency, accountability and participation that fosters democracy and inclusive growth.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017, p. 27).

³⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. O que é governo aberto. Gov.br, Brasília, 2022e. Publicado em 11 dez. 2014, às 18h21, e a atualizado em 16 ago. 2022, às 14h37. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 14 nov. 2022.

menos, federal, que coordene e oriente as estratégias na área. Observa-se, ainda, que seu espectro é mais restrito que a definição da OCDE, pois se restringe à Administração Pública, quando hoje já se fala em “estado aberto”, que envolva não só os demais níveis da federação, mas também os três poderes. O paradigma é, portanto, extensível ao Legislativo e Judiciário.

Outra recomendação da OCDE³⁵ é a existência de ambiente favorável à abertura dos dados governamentais, o que incluiria a existência de uma estrutura legal sólida, alocação de recursos humanos e financeiros adequados, estratégias digitais e ferramentas inovadoras. No Brasil, apesar de existir uma lei de acesso à informação, que fornece certo substrato jurídico à abertura governamental, ainda não há uma lei geral de dados abertos.

Conforme alerta Ubaldi (2013), até mesmo quando há um quadro institucional consistente em governo aberto, as iniciativas podem ser enfraquecidas por deficiências na implementação, desafios técnicos e burocracias administrativas. Apesar de a grande maioria dos países membros da OCDE ter iniciativas em governo aberto, poucos desenham estratégias e políticas de longo prazo, que levam em consideração o contexto específico e cultural de suas administrações públicas e os obstáculos de ordem técnica, econômica, política, social que dificultam o enraizamento desses valores. Como resultado, é frequente a descontinuidade em processos de abertura dos dados, alcançando resultados iniciais rápidos, mas sem durabilidade e profundidade. Desse modo, é preciso que o Brasil defina, de forma precisa e expressa, a sua estratégia de governo aberto, que envolva o nível central e os entes subnacionais, estabeleça uma instituição pública específica para implementá-la e adote indicadores e objetivos de curto, médio e longo prazos, a partir das suas particularidades e desafios específicos.

A necessidade de um sistema de monitoramento e avaliação³⁶, para identificar os resultados alcançados e os desafios de implementação de um governo aberto, contribui para superar esses desafios, conforme destaca a OCDE. Apesar de 91% dos países declararem possuir ferramentas de monitoramento, apenas 56% afirmam ter sistemas de avaliação do impacto das políticas públicas de governo

³⁵ Cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017.

³⁶ Para a OCDE, monitorar é a coleta sistemática de dados em indicadores específicos; avaliar é a análise sistemática e objetiva desses dados, para verificar a implementação e os resultados de projetos, programas e políticas em curso ou finalizados (OECD, 2009).

aberto, não sendo o Brasil um deles³⁷. Por sua vez, o monitoramento, como já mostrado no tópico anterior, ainda precisa passar por muitos aperfeiçoamentos para garantir a sua eficácia na expansão da abertura dos dados governamentais brasileiros.

O relatório da OCDE sobre governo aberto nos países da América Latina³⁸ constatou que eles compartilham de desafios semelhantes. Identificou uma constante visão governamental restrita e iniciativas isoladas em dados abertos nos países latino-americanos, que não aproveitam o potencial completo da abertura dos dados públicos nos mais diversos domínios políticos e níveis de governo. Esse grande leque de iniciativas isoladas e paralelas gera problemas de efetividade e, por isso, a necessidade de alinhá-las, coordená-las e institucionalizá-las a partir de um denominador comum.

Outro problema comum na América Latina é que as consultas à comunidade e os processos participativos ainda estão nos estágios iniciais. Por isso, a OCDE recomenda o uso contínuo de consultas a *stakeholders* diretamente afetados (como, por exemplo, através de grupos focais) paralelamente ao recebimento de contribuições e *feedbacks* de organizações da sociedade civil especializadas. Também, há a necessidade de maior envolvimento de micro, pequenas e médias organizações durante todo o ciclo de elaboração de políticas públicas.

Cumprimento e implementação das leis são desafios frequentes. Apesar do sucesso em promulgar uma legislação elaborada e madura, os níveis de sua implementação são consideravelmente baixos nos países latino-americanos. A OCDE recomenda a remoção de obstáculos à acessibilidade através de operações interinstitucionais, como, por exemplo, fornecer um ponto único e central de acesso a dados públicos abertos e grupos de trabalho interorgânicos para estabelecer mecanismos comuns de compartilhamento de dados e controle de qualidade.

No que tange aos indicadores internacionais de maturidade em dados abertos, um dos rankings mais famosos no tema é o *Global Open Data Index*, desenvolvido pela *Open Knowledge Foundation* (ou seja, uma avaliação independente

³⁷ Cf. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017.

³⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Open government in Latin America*. Paris: OECD, c2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>. Acesso em: 16 nov. 2022.

construída a partir da perspectiva da sociedade civil organizada)³⁹. Seu objetivo hoje é mensurar tão somente aspectos quantitativos da publicação de dados abertos por governos nacionais por meio de perguntas específicas em um questionário. No entanto, o ranking possui espaços para compartilhamento e diálogos entre instituições públicas e usuários de dados abertos, como o fórum disponibilizado no site da organização.

São quinze categorias temáticas de bases de dados avaliadas separadamente: orçamento, gastos públicos, compras públicas, resultados eleitorais, registros de empresas, propriedades imobiliárias, mapas geográficos nacionais, unidades administrativas, localizações espaciais, estatísticas nacionais, proposições legislativas, legislação vigente, qualidade do ar, qualidade da água, previsões climáticas.

Na metodologia do *ranking*⁴⁰, explica-se que é preciso ler com cuidado a nota final. É possível que a nota final seja alta e, ainda assim, os dados não sejam efetivamente abertos. Isso porque apenas a faixa de 100% significa que os dados estão em formato aberto e foram observados todos os requisitos de abertura dos dados. A faixa de até 85% envolve dados com acesso controlado (exigência de registro *online* para *download* dos dados). Já a faixa até 80% engloba dados públicos, mas não legíveis por máquinas ou sem licença aberta, por exemplo. Por fim, porção a que se atribui 0% abrange as lacunas ou zonas de opacidade (dados não publicados ou disponibilizados em desconformidade com todos os requisitos de abertura). Por isso, a utilidade da avaliação é verificar em quais categorias temáticas e de que forma os governos podem melhorar a abertura dos seus dados.

Na última avaliação, de 2016/2017⁴¹, o Brasil está na 8ª posição desse *ranking*, mas, apesar disso, tem uma nota média de apenas 68%, o que significa que ainda tem muito a avançar na abertura de dados. Há variações bastante significativas nas diferentes categorias temáticas. Os dados orçamentários, as estatísticas nacionais, a legislação vigente, os mapas geográficos nacionais e os resultados eleitorais do Brasil foram avaliados como 100% abertos. Isso significa que tais dados possuem, conjuntamente: licença aberta, formato legível por máquina, possibilidade de

³⁹ OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: methodology. **Open Knowledge Foundation**, 2017b. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁴⁰ Cf. OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2017b.

⁴¹ OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Global open data index 2016-2017**: Brazil. Open Knowledge Foundation, 2017a. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

download automático de toda a base de dados, atualizada anualmente, disponível *online* de modo público (sem exigir registro) e gratuitamente.

Por sua vez, os dados sobre propriedades fundiárias (registros, tipos de posse, valor e limites territoriais das propriedades) e localizações espaciais (códigos postais, endereços, coordenadas) são 0% aberto (o que significa que não observam nenhum dos requisitos de abertura acima). No meio termo entre esses dois extremos estão os dados sobre qualidade do ar (30%), registros de empresas (35%), previsões climáticas (65%), proposições legislativas em tramitação (65%), compras públicas (70%), gastos públicos, qualidade da água e entidades administrativas (85% cada). Na prática, essas categorias com notas parciais significam que os dados publicados também não cumprem todos os requisitos para serem classificados como abertos. Em outras palavras, não são dados efetivamente abertos, mas estão em processo de abertura. Assim, das quinze categorias avaliadas no Brasil, apenas cinco (um terço) são dados em formato aberto, e todas as demais não são (66%). Esse indicador mostra como a situação do País em governo aberto não é tão boa quanto aparenta à primeira vista.

Ao analisar os resultados globais dos países no ranking, a *Open Knowledge Foundation* (2017b) constatou, em resumo, que: a) os dados governamentais são difíceis de serem localizados pelos usuários nos portais oficiais; b) as ferramentas não são amigáveis ou responsivas; c) em regra, os dados não são disponibilizados em licenças abertas. Quanto a esses obstáculos, a organização traça as seguintes recomendações, que são aplicáveis, na íntegra, ao cenário brasileiro:

- (i) Sistematizar as bases de dados abertos a partir de padrões preestabelecidos e de construção de vínculos entre dados diferentes, baseados em consultas aos usuários;
- (ii) Tornar a navegação mais intuitiva, com a correta rotulação dos dados em abas e sequências lógicas de *links*, e tornar os endereços eletrônicos permanentes (acessibilidade a longo prazo);
- (iii) Compreender as diferentes necessidades dos usuários de dados e formatos para a priorização da abertura em conformidade com as maiores demandas;
- (iv) Adicionar metadados para garantir que os dados serão compreendidos pelos cidadãos, padronizar o uso de licenças abertas e de disponibilização dos dados em formatos legíveis por máquinas (LAMMERHIRT; RUBINSTEIN; MONTIEL, 2017).

Por fim, um indicador internacional amplamente utilizado para mensurar como os governos estão publicando e utilizando dados abertos para accountability, inovação e impacto social é o *Open Data Barometer*. Desenvolvido pela *World Wide Web Foundation* (2017), sua metodologia combina dados contextualizados, avaliação técnica e indicadores secundários para ranquear os governos em i) disponibilidade dos dados abertos; ii) implementação de programas em dados abertos; iii) impacto dos dados abertos na política, na sociedade civil e no setor privado. Os dados primários são colhidos em *surveys* preenchidos por *experts* (e submetidos a *peer-review*) e por representantes dos governos (autoavaliação) e em avaliações de bases de dados governamentais disponíveis por especialistas, além da coleta de dados secundários complementares.

Ao contrário das edições anteriores que avaliaram cem países, a última avaliação feita, em 2017-2018, focou apenas os trinta países que adotaram a Carta de Dados Abertos ou aqueles que, como membros do G20, assinaram os Princípios Anticorrupção de Dados Abertos, dentre os quais está o Brasil. Nesse *ranking* com trinta países⁴², o Brasil ficou em 14º lugar, com uma média de 50 (em 100 pontos), 63 pontos em disponibilidade; 56 em implementação e 30 em impacto. Apesar disso, sua trajetória foi ascendente em relação às edições anteriores.

Aprofundando nos pontos em que o País se saiu mal⁴³, também aqui os dados abertos sobre propriedades e registros de empresas foram mal avaliados (5 pontos em um total de 100), assim como os dados de itinerários/horários de transportes públicos e estatísticas criminais (0 ponto em 100). Em impacto dos dados abertos sobre diferentes setores, enquanto o impacto político (eficiência e transparência governamental) recebeu nota 60, o social (sustentabilidade e inclusão de grupos marginalizados) e econômico (sucesso e inovação em empreendimentos) pontuaram apenas 15 cada. Por fim, em disponibilidade de dados abertos, políticas governamentais (estratégias e políticas públicas) e ações do governo (estruturas e iniciativas concretas) receberam 68 pontos cada, ao passo que direitos dos cidadãos (legislação sólida, funcional e engajamento) pontuaram 60; e empreendedores e negócios (estímulo à inovação e capacitação técnica de empresas), 55.

⁴² WORLD WIDE WEB FOUNDATION. The open data barometer: leaders edition. **Open Data Barometer**, c2019a. Disponível em: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁴³ WORLD WIDE WEB FOUNDATION. Open data barometer leaders edition: country sheets: Brazil (2017). **Open Data Barometer**, c2019b. Disponível em: https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA. Acesso em: 17 nov. 2022.

No relatório da organização sobre a última avaliação, foram apontados como tendências negativas, identificadas na análise dos resultados dos 30 “líderes” em dados abertos⁴⁴: a) menos de uma a cada cinco bases de dados governamentais está em formato aberto; b) abertura de dados ainda é uma pauta não priorizada, com iniciativas isoladas e descontínuas; c) tem havido uma queda nos últimos anos na *performance* de países pioneiros em dados abertos e progressos graduais, inconstantes e lentos de outros. Com isso em mente, constata-se que, em dez anos de busca por abertura dos dados governamentais, o progresso na área ainda não foi considerável e há muito a ser feito, principalmente pelos países de referência.

5. Os próximos passos e novos desafios para um governo federal mais aberto e transparente

Com a análise combinada do panorama regulatório em dados abertos no Executivo federal, das deficiências no atual quadro de monitoramento e dos desafios para uma maior maturidade em governo aberto no Brasil, feita nos itens anteriores, pode-se, agora, traçar, resumidamente, as nove principais lições e contribuições para avanços na área:

1. Elaboração de uma boa política de planejamento e coordenação da abertura de dados governamentais, que englobe um diagnóstico e prognóstico da situação e mensuração do grau de cumprimento das ações em dados abertos (SOARES, 2007). Ainda que o governo deva atuar simultaneamente em diferentes frentes para avançar em governo aberto, é preciso estabelecer e seguir as etapas de desenvolvimento, as prioridades, as metas de curto, médio e longo prazo e o cronograma para alcançá-las. Com isso, evitam-se o desperdício de recursos e os esforços desconexos e isolados.
2. Necessidade de crescente expansão do volume de bases de dados públicas abertas. Para tanto, é preciso, antes, uma ampla catalogação e inventário dos dados já disponíveis, aptos a serem disponibilizados imediatamente, e daqueles que demandam maiores esforços. Como constatado por diferentes indicadores internacionais, em algumas áreas, há predominante opacidade dos dados públicos, com poucas ou nenhuma das bases disponibilizada em formato aberto.

⁴⁴ WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer**: leaders edition: from promise to progress: September 2018. Washington: World Wide Web Foundation, 2018. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

3. Garantia da acessibilidade multidimensional dos dados governamentais abertos disponibilizados. Isso envolve estratégias comunicacionais inovadoras, produção de conteúdos com diversos níveis de profundidade e formatos (vídeos, imagens, linhas do tempo, séries históricas), uso de linguagem cidadã e estruturação de diferentes modalidades de discurso, para buscar a efetiva compreensão dos dados e das informações pelos diferentes nichos da sociedade civil.

4. Investimento na qualidade dos dados disponibilizados e acessíveis. Se aumentar a quantidade de dados disponíveis e a acessibilidade dos cidadãos é passo mais “simples” e gera resultados mais imediatos, ganhos em qualidade são definitivamente desafios mais complexos e de longo prazo. Todavia, a disponibilização de dados de alta qualidade e valor é ainda mais importante que o mero aumento do volume, na medida em que funciona como pré-requisito para o reuso dos dados e a criação de novas combinações inovadoras (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, c2020).

5. Não menos importante, para a implementação de um alicerce em um governo aberto no Brasil, é a necessidade de aperfeiçoamento da legislação. Apesar da alta qualidade normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁵ e da Lei de Acesso à Informação, nenhuma delas trata profundamente da questão dos dados abertos. Uma lei geral e nacional (desde que bem construída) fornece sólidas bases para boas práticas, políticas públicas e atos normativos complementares. Confere consistência conceitual, ao trazer definições expressas, uniformes e precisas de conceitos-chave, funciona como símbolo normativo e contribui para a coordenação e planejamento das estratégias em governo aberto. Tem, por fim, o potencial de aumentar o caráter juridicamente vinculante dessas regulamentações e pode trazer mais efetividade aos comandos normativos. Por isso, deve-se “estabelecer uma estrutura [legal] para institucionalizar o tratamento das informações do governo como um ativo” (UBALDI, 2013, p. 40).

6. Aos poucos, as mudanças anteriores vão contribuir para uma gradual mudança da atual e ainda muito vigente cultura institucional retrógrada e burocrática. Porém, devem ser planejadas ações para fomentar e acelerar esse processo. Há, ainda, uma relutância e inclinação dos agentes públicos em não compartilhar os dados governamentais. As instituições estatais continuam incutidas de percepções e valores típicos de uma administração pública mais patrimonialista. Com isso, frequentemente, adota-se uma postura de protecionismo, enfrentamento ou hostilidade com tentativas de acesso à

⁴⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 nov. 2022.

informação ou aos dados. É preciso que progressivamente se difunda a visão de que os órgãos são meros guardiões e não proprietários das informações públicas, que são criadas para e em nome da sociedade (CAMPAGNUCCI, 2019).

7. A digitalização de documentos públicos, a virtualização e automatização dos processos decisórios e a abertura dos dados trazem novas ameaças institucionais. Por isso, recomenda-se a adoção de uma boa política de gestão de riscos. Ao se abrir cada vez mais para a sociedade, o Estado deve se preocupar com impedir o vazamento de dados pessoais, sigilosos ou informações sensíveis. Todavia, essas exceções não podem ser usadas como escudos para evitar a ampla transparência e participação. Apenas as hipóteses verdadeiramente sigilosas (conforme interpretações restritivas), por questões de segurança nacional ou privacidade, devem ser guardadas de modo apropriado e protegidas.

Para o sucesso de políticas públicas em governo aberto, assim como em outras áreas, o monitoramento e a avaliação *ex ante* e *ex post* dos seus impactos (diretos e reflexos) é fundamental. Esses mecanismos contribuem para que as políticas públicas alcancem os objetivos buscados, para a identificação dos desafios na implementação e para desenhar respostas que os superem. São elementos indispensáveis no ciclo de construção de políticas públicas efetivas e são o coração dos princípios em governo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017). Apenas com o uso de técnicas adequadas para mensurar os impactos econômicos, políticos e sociais da abertura dos dados é possível compreender mais profundamente os efeitos potenciais e reais que geram no setor público. Isso possibilita a realização de análise de custo-benefício das iniciativas, para a definição dos próximos passos e alocação otimizada dos recursos públicos.

8. A partir dos resultados do monitoramento da abertura de dados e da avaliação dos seus diversos impactos, o governo dispõe de substratos para a constante adaptação e remodelação das suas estratégias na área. Assim, compreender quais e como os dados estão sendo usados e combinados possibilita o aprimoramento e maior efetivamente das iniciativas. Com isso, o ecossistema público aberto se fortalece, para funcionar como mola propulsora da inovação. Frequentemente, há um grande esforço inicial dos governos na abertura de dados, com resultados imediatos, mas sem a manutenção e a constância necessárias para gerar mudanças mais profundas. Por isso, a importância da retroalimentação ininterrupta das bases abertas, mantendo os dados periodicamente atualizados (o mais próximo possível de uma frequência em tempo real, possível com a automatização digital dos métodos e processos). A continuidade e a sustentabilidade da política de abertura no longo prazo

são requisitos essenciais para a solidez do ecossistema de inteligência coletiva e inovação.

Ademais, o País enfrentou, há pouco, um grave cenário de emergência de saúde pública e uma persistente crise econômica oriundos do cenário pós-pandemia do coronavírus. Esse novo contexto impõe outros desafios à abertura de dados governamentais e política de transparência e participação. Isso porque uma das principais medidas de enfrentamento tem sido o isolamento social, o que exige a adaptação urgente do poder público a uma nova realidade.

No entanto, antes de ser um desafio, essa situação atípica e que gerará impactos por muitos anos nas mais diversas áreas cria uma nova oportunidade. A oportunidade de intensificar a digitalização dos serviços públicos, a virtualização das atividades administrativas e a política de abertura de dados públicos, gerando inovação e contribuindo para o fortalecimento das instituições brasileiras, fatores essenciais para o desenvolvimento econômico (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). O potencial inovador e disruptivo dos dados abertos significa, agora, a possibilidade de desenvolvimento de aplicativos e tecnologias para o cenário pós-enfrentamento da pandemia. Por exemplo, aplicativos voltados para o monitoramento de leitos, testes e outras questões de saúde pública, para o controle social do uso dos recursos públicos e das hipóteses de contratações emergenciais, para o aperfeiçoamento da política de retomada econômica ou questões relacionadas à geração de empregos. A urgência em alcançar mais rapidamente essas metas com a necessidade de isolamento social pode dar um impulso necessário para o avanço na área. É preciso, todavia, que tais iniciativas sejam mantidas e continuadas.

9. Conclusão

A efetividade da abertura dos dados depende de uma verdadeira transformação do modo de operação do setor público. Não se trata de apenas disponibilizar *online* processos analógicos, mas sim repensar, reformular e transformar os processos públicos, a partir de uma abordagem digital, do início ao fim. Cada vez mais buscar, ainda, a abertura de dados ligados a setores estratégicos e relacionados à proteção da integridade e à promoção da *accountability*. Dados públicos sobre orçamento, obras, contratos, licitações precisam ser imediata e integralmente abertos. Isso possibilita a melhoria na prestação de serviços públicos e o controle social do uso dos recursos públicos.

Os canais de colaboração entre o setor público, privado e sociedade civil devem ser contínuos, interativos, em tempo real e oxigenar os processos deliberativos durante todos os ciclos das políticas públicas na área. A tomada de decisão pública precisa ser não apenas mais informada, mas também moldada pelas necessidades, preferências e decisões dos cidadãos. Os *sites* oficiais têm que, cada vez mais, funcionar como instrumentos de comunicação, colaboração, compartilhamento mútuo e feedback, e não como catálogos estáticos de dados públicos ou mecanismos de diálogos unidirecionais. Por isso, a importância da promoção de diálogos entre os *multi-stakeholders* e do funcionamento do governo como uma plataforma interativa. Assim, é necessária a interconexão de políticas e estratégias multidimensionais e multisetoriais em governo aberto.

Com os novos desafios enfrentados pelo setor público, em razão da situação de emergência pública oriunda do contexto pós-Covid-19, essas mudanças são ainda mais imperiosas. Mais que nunca, a plena abertura dos dados governamentais, a virtualização das atividades estatais e a digitalização dos documentos públicos devem ser buscadas. O cenário atual demanda um grande incremento na transparência e na política de dados abertos, capaz de contribuir para a eficácia de um contexto pós-enfrentamento da pandemia.

Os dados públicos abertos têm o potencial de fomentar o desenvolvimento de ferramentas inovadoras nos mais diversos setores afetados pela pandemia e contribuir para a recuperação da saúde pública e economia do País. São infinitas novas possibilidades e oportunidades a serem aproveitadas que, contudo, dependem da disponibilização de dados governamentais em formato aberto e de uma política ativa de capacitação e estímulo ao consumo desses dados pela sociedade civil. Se há um momento que exige a ampla abertura dos dados governamentais, este momento é agora.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BENNETT, Daniel; HARVEY, Adam. Publishing open government data: W3C working draft 8 September 2009. **W3C**, 2009. Latest version: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>. Disponível em: <http://www.w3.org/TR/2009/WD-gov-data-20090908/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Dados abertos: [painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal]. **Gov.br**, Brasília, [2020a]. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Infraestrutura nacional de dados abertos (INDA). **Dados.gov.br**, Brasília, 2020b. Atualizado em 1 jun. 2020, às 16:30. Disponível em: <https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Monitoramento e execução do 3º Plano de Ação brasileiro. **Gov.br**, Brasília, 2020c. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h03. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Painel monitoramento de dados abertos: [mês de referência out/2022]. **Gov.br**, Brasília, 2022a. Traz dados de 2016 a 2022. Periodicidade de atualização: mensal. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 1º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). **Gov.br**, Brasília, 2020d. Publicado em 12 dez. 2014, às 11h30, e atualizado em 17 jun. 2020, às 20h12. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 2º Plano de Ação brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP). **Gov.br**, Brasília, 2022b. Publicado em 18 dez. 2014, às 16h07, e atualizado em 8 set. 2022, às 14h45. Disponível em:

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 4º Plano de Ação brasileiro: monitoramento e execução. **Gov.br**, Brasília, 2021. Publicado em 29 out. 2018, às 15h10, e atualizado em 21 dez. 2021, às 8h03. Disponível em: <https://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-brasileiro-monitoramento-e-execucao>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Planos de ação. **Gov.br**, Brasília, [2022c]. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Dados.gov.br**, Brasília, [2022d]. Disponível em: <http://www.dados.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. O que é governo aberto. **Gov.br**, Brasília, 2022e. Publicado em 11 dez. 2014, às 18h21, e a atualizado em 16 ago. 2022, às 14h37. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório intermediário de autoavaliação**: 4º Plano de Ação nacional: Parceria para Governo Aberto – OGP: Open Government Partnership. Brasília: [CGU], 2019. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de planos de dados abertos (PDAs)**. Brasília: CGU, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CAMPAGNUCCI, Fernanda. Nove desafios para o presente e o futuro dos dados abertos no Brasil. **Um dado a mais – por fernanda campagnucci**. São Paulo, 4 ago. 2019. Disponível em: <http://umdadoamais.com/nove-desafios-para-o-presente-e-o-futuro-dos-dados-abertos-no-brasil/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) governo aberto?: uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, 2015, p. 129-148.

DIAMOND, Larry. Breaking out the democratic slump. **Journal of Democracy**, v. 31, n. 1, p. 36-50, Jan. 2020. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/breaking-out-of-the-democratic-slump/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4 p. 869-888, jul./ago. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/WHwnb95TWysQcnCQjvtsF3B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FREITAS, José Antônio de Carvalho *et al.* O ecossistema de dados abertos do Governo Federal: um estudo sobre a composição e desafios. **Revista Ciência da Informação**, v. 47, n. 2, p. 110-132, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/3952>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

IBGE. Dados abertos. **ibge.gov.br, Brasília**, [2022]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/dados-abertos.html>. Acesso em: 16 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de dados abertos: 2020/2021**. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.ibict.br/images/conteudo/PDA_2020___2021.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

KOSACK, Stephen; FUNG, Archon. Does transparency improve governance? **Annual Review of Political Science**, v. 17, p. 65-87, May 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>. Acesso em: 16 nov. 2022.

LÄMMERHIRT, Danny; RUBINSTEIN, Mor; MONTIEL, Oscar. **The state of open government data in 2017: creating meaningful open data through multi-stakeholders dialogue**. London: Open Knowledge International, jun. 2017. Disponível em: <https://blog.okfn.org/files/2017/06/FinalreportTheStateofOpenGovernmentDatain2017.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Balanco**: plano de ação do Brasil na parceria para governo aberto. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/10-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Declaração de governo aberto**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **3º plano de ação nacional**: versão em português. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **4º plano de ação nacional em governo aberto**. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Disponível em: http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: Brazil. **Open Knowledge Foundation**, 2017a. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Global open data index 2016-2017: methodology. **Open Knowledge Foundation**, 2017b. Disponível em: <https://opendatacharter.net/global-open-data-index-20162017/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD DAC Glossary**: guidelines for project and programme evaluations. Paris: OECD Publishing, 2009. Disponível em: www.oecd.org/development/evaluation/dcdndpe/47069197.pdf. Acesso em: 3 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD open, useful and re-usable data (OURdata) index**: 2019. Paris: OECD, c2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Open government in Latin America**. Paris: OECD, c2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>. Acesso em: 16 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Open government: the global context and the way forward**. Revised version. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en. Acesso em: 17 nov. 2022.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL. **Balanco final**: 2º plano de ação do Brasil: 2º plano de ação nacional. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2016a. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL. **Metodologia do 3º plano de ação nacional do Brasil**. Brasília: Controladoria-Geral da União, [2016b]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/metodologia-diagramada.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Dados abertos no governo federal brasileiro**: desafios de transparência e interoperabilidade. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/156363>. Acesso em: 17 nov. 2022.

SOARES, Fabiana. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/38508899/Legistica_e_Desenvolvimento_pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

TORRES, Marcelo Douglas de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UBALDI, Barbara. Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives. **OECD Working Papers on Public Governance**, n. 22, May 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46bj4f03s7-en.pdf?expires=1589810214&id=id&accname=guest&checksum=B2BAA089A7831C52AE3F7970C9036126>. Acesso em: 18 maio 2020.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer: leaders edition: ODB methodology: v 1.0: 15 September 2017.** Washington: World Wide Web Foundation, [2017]. Disponível em: <http://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Methodology.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. The open data barometer: leaders edition. **Open Data Barometer, c2019a.** Disponível em: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB. Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. Open data barometer leaders edition: country sheets: Brazil (2017). **Open Data Barometer, c2019b.** Disponível em: https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=BRA. Acesso em: 17 nov. 2022.

WORLD WIDE WEB FOUNDATION. **Open data barometer: leaders edition: from promise to progress: September 2018.** Washington: World Wide Web Foundation, 2018. Disponível em: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

Legislação citada

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7804/2014.** Institui a Lei de Dados Abertos, estabelecendo o Comitê Gestor de Dados Público junto ao Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do Manual de Dados Abertos da Administração Pública e cria a obrigatoriedade para a disponibilização de dados abertos e de interfaces de aplicações web de forma organizada e estruturada para a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/620193>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014. Institui Grupo de Trabalho temático da sociedade civil para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. **Diário Oficial**

da União: seção 1, Brasília, n. 224, p. 2, 19 nov. 2014. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/43977/12/Resolucao_1_2014.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto de 12 de março de 2013. Altera o Decreto de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019. 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. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. **Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017**. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Brasília: Conselho Nacional de Arquivos, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes/resolucao-n-o-3-de-13-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. **Dados.gov.br**, 2012. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda>. Acesso em: 18 nov. 2022.