



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
CURSO DE DIREITO (UNIDADE SANTA RITA)**

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA A PARTIR
DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: ANÁLISE DAS
POLÍTICAS E DESAFIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

KÁTIA SANTIAGO VENTURA LUCENA

SANTA RITA – PB

2023

KÁTIA SANTIAGO VENTURA LUCENA

**O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA A PARTIR
DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: ANÁLISE DAS
POLÍTICAS E DESAFIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba, como exigência
parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências
Jurídicas.

Orientador(a): Profº Drº Adriano Godinho Marteleto

SANTA RITA – PB

2023

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

L935d Lucena, Katia Santiago Ventura.

O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA A PARTIR
DOS DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS
E DESAFIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO / Katia Santiago
Ventura Lucena. - João Pessoa, 2023.

70 f.

Orientação: Adriano Godinho Marteleto.
TCC (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Informação Pública. 2. Direito de Acesso à
Informação Pública. 3. Lei de Acesso à Informação. 4.
Dados Abertos. 5. Democracia. I. Marteleto, Adriano
Godinho. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – TCC

**ATA DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO**

Ao vigésimo sexto dia do mês de Outubro do ano de dois mil e vinte e três, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “O direito de acesso à informação pública a partir dos dados governamentais abertos: análise das políticas e desafios no contexto brasileiro”, sob orientação do(a) professor(a) Adriano Godinho Marteleto que, após apresentação oral, foi arguido pelos integrantes da Banca Examinadora que se reuniram, reservadamente, e decidiram emitir parecer favorável à Aprovado, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, do(a) aluno(a) Katia Santiago Ventura Lucena com base na média final de 10,0 (dez). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Adriano Godinho Marteleto
Adriano Godinho Marteleto

Alfredo Rangel Ribeiro
Alfredo Rangel Ribeiro

Ronaldo Alencar dos Santos
Ronaldo Alencar dos Santos

*À minha mãe, Hozana;
ao meu pai, José (in memoria),
Dedico!*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a **Deus**, fonte de inspiração e força em todos os momentos da minha vida. A Ele dedico cada conquista e superação ao longo desta jornada.

À memória do meu pai, José, que mesmo ausente fisicamente, sempre foi um exemplo de dedicação ao estudo e ao trabalho. Seu legado continua a me motivar a buscar o melhor em cada desafio que enfrento.

À minha mãe, Hozana, cujo apoio inabalável foram fundamentais para que eu pudesse alcançar este objetivo.

Às minhas irmãs, Katiana, Ketiane e Rejane, pelo carinho, compreensão e suporte ao longo de todas as etapas deste processo.

Ao meu marido, Danillo, que sempre acreditou em mim e me apoiou nos momentos mais desafiadores, dividindo comigo as responsabilidades e celebrando as vitórias.

Ao meu filho, Davi, por ser minha inspiração diária e motivo pelo qual busco ser um exemplo de perseverança e determinação.

Aos colegas da turma 2015.2 noturno, com quem compartilhei muitas horas de estudo e aprendizado. Juntos, construímos memórias valiosas que levaremos conosco para sempre.

Ao meu orientador, Profº Adriano Godinho, que com paciência, sabedoria e orientações precisas, guiou-me por este caminho acadêmico, desafiando-me a dar o meu melhor a cada passo.

A todos os professores do Curso de Direito da unidade Santa Rita, pelo conhecimento transmitido e pelas orientações precisas, que despertaram em mim o desejo de buscar o saber de forma contínua.

Aos colegas de trabalho da Pró-reitoria de Assistência e Promoção Estudantis - PRAPE/UFPB, pela compreensão e flexibilidade durante todo o curso, e por contribuírem para minha capacidade de equilibrar trabalho e estudos.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.
OBRIGADA!

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

Maria Tereza Marques, 2000

RESUMO

A informação pública representa uma ferramenta essencial para o fortalecimento da democracia, ao fornecer subsídios para reivindicação de outros direitos. A disponibilização à sociedade destas informações em formato aberto representa um avanço no contexto do direito à informação pública, pois democratiza o acesso e possibilita sua reutilização. Além disso, auxilia no fortalecimento do controle social e da prestação de contas. Diante disso, investiga-se a relação entre o direito de acesso à informação pública e a disponibilização de dados governamentais em formato aberto, visando fortalecer a democracia e aprimorar a gestão pública. Apesar dos avanços normativos, políticos e das iniciativas de abertura de dados no Brasil, existem desafios a serem superados. Busca-se compreender como a disponibilização de dados abertos influencia na concretização do acesso à informação pública e quais são os principais obstáculos enfrentados na implementação dessas políticas. Em termos metodológicos, a pesquisa é do tipo exploratória e descritiva, com abordagem teórica, utilizando métodos bibliográficos e documentais relacionados ao acesso à informação e a dados abertos. Serão avaliados os impactos jurídicos, institucionais e tecnológicos na implementação dessas políticas. Com base nos dados coletados, são propostas recomendações para aprimorar as políticas de dados governamentais abertos, de modo a fortalecer a transparência e o controle social no setor público.

Palavras-Chave: Informação Pública. Direito de Acesso à Informação Pública. Lei de Acesso à Informação. Dados Abertos. Democracia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, REGIME JURÍDICO E PERCURSO HISTÓRICO NO BRASIL	16
2.1 Publicidade e transparência	16
2.2 Informação pública: definições e importância para a sociedade.....	20
2.3 Classificação e regime jurídico do direito de acesso à informação	23
2.4 Delineamento histórico do acesso à informação no Brasil.....	25
2.5 Lei nº 12.527/2011: aspectos fundamentais e sua aplicação.....	28
3 DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS.....	32
3.1 Conceitos e princípios dos dados governamentais abertos.....	32
3.2 Contexto brasileiro para a introdução dos dados abertos	36
3.3 Política pública de dados governamentais abertos no Brasil	40
3.4 Benefícios da disponibilização dos dados governamentais abertos	43
3.5 Ferramentas de monitoramento da política de dados abertos no Brasil	45
4 A RELAÇÃO ENTRE DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	48
4.1 A complementaridade entre dados abertos e acesso à informação.....	49
4.2 Desafios e obstáculos na implementação efetiva das políticas de abertura de dados.....	51
4.3 Práticas brasileiras de uso de dados governamentais abertos	55
4.4 Novos horizontes a partir dos dados abertos no Brasil: avanços esperados	60
5 CONCLUSÕES	62
REFERÊNCIAS	64

1. INTRODUÇÃO

A informação pública desempenha um papel crucial no fortalecimento do processo democrático, ao permitir que os cidadãos tomem decisões informadas, participem ativamente na vida pública e fiscalizem as ações dos governantes (JARDIM, 1995). Isso acontece pelo fato de que, nas sociedades contemporâneas, tanto as organizações quanto o Estado regulam e orientam as diversas esferas da vida dos cidadãos. Como resultado, todas as fases da vida estão intrinsecamente ligadas e fundamentadas em documentos públicos e, por conseguinte, em informações públicas.

Deste modo, o Estado tem papel crucial para a efetivação do direito de acesso à informação pública, já que é responsável pela produção, coleta, análise, representação, guarda e distribuição de informações referentes a assuntos de extrema relevância para a sociedade, inclusive com influências na própria maneira de viver e se relacionar dos cidadãos. Corroborando, Bourdieu (1996, p. 104) conclui em seus estudos que o Estado é o responsável pela “concentração do capital de informação”. Assim, o Estado Moderno revela-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação (JARDIM, 1995).

Neste prisma, o acesso à informação pública é caracterizado como um direito para a garantia de outros direitos, encartado como direito fundamental na Constituição Federal - CF (BRASIL, 1988), interligado aos ditames da democracia e da cidadania. E, para a efetivação desse acesso, os padrões para publicação em formato de dados abertos surgem como um mecanismo tecnológico fundamental.

Em termos conceituais, os "dados" correspondem às informações geradas por entidades públicas, resultantes da atividade administrativa da gestão governamental, englobando contratos, projetos, políticas e colaborações interdepartamentais. Em essência, abrangem todas as informações sob a custódia do Governo ou de entidades a ele relacionadas (OPEN DEFINITION, 2016). A abertura desses dados se refere ao modo como essas informações governamentais serão disponibilizadas ao público, em um formato que viabilize seu uso sem restrições, permitindo a reutilização e redistribuição por qualquer indivíduo, com exceção, no máximo, da obrigação de atribuir a fonte da base de

dados e de redistribuir as informações sob as mesmas condições ou licenças nas quais foram originalmente obtidas (OPEN DEFINITION, 2016).

Assim, esses padrões de formato aberto para a informação governamental visam promover um formato livre e interoperável, permitindo a disponibilização dos dados de forma acessível e compreensível. Ao disponibilizar informações de forma aberta, acessível e livre de restrições, os governos abrem as portas para que os cidadãos possam conhecer e compreender melhor as ações do Estado, monitorar a gestão pública e tomar decisões informadas.

A importância dos dados abertos reside na sua capacidade de democratizar o acesso à informação, permitindo que qualquer pessoa, independentemente do equipamento tecnológico que esteja utilizando, possa usar e reutilizar os dados de interesse público. Além disso, os dados abertos contribuem para a detecção de irregularidades, corrupção e má administração dos recursos públicos. Quando os dados são disponibilizados de maneira aberta, é mais fácil identificar desvios, analisar padrões e monitorar o cumprimento das políticas públicas. Isso fortalece o controle social e a prestação de contas, elementos essenciais para a consolidação da democracia.

Além disso, a publicação das informações em formato aberto não limita as interpretações pelo formato em que a informação é publicada. Ao contrário, pois permite sua utilização para além daquele contexto no qual foi publicado, haja vista sua possibilidade de ser utilizado em outras aplicações, o que pode proporcionar outras interpretações ou agregar mais valor aos dados.

Todavia, apesar dos benefícios, dos avanços normativos e das iniciativas de abertura de dados governamentais no Brasil, existem desafios e obstáculos que comprometem a efetividade do direito de acesso à informação pública.

A partir desses contextos supramencionados, partimos da seguinte **problematização:** *como a disponibilização das informações em formato de dados abertos pode influenciar a efetividade do direito de acesso à informação pública?*

Este trabalho de conclusão de curso tem como **objetivo geral** *compreender o papel dos dados governamentais abertos para o pleno exercício do direito de acesso à informação pública*. Ao analisar as políticas e os desafios relacionados à abertura dos dados governamentais no contexto brasileiro, busca-se investigar de que forma a disponibilização dessas informações em formato aberto pode contribuir para o fortalecimento da democracia e o aprimoramento da gestão pública.

E tem-se como **objetivos específicos**:

- I. Analisar o arcabouço legal e normativo relacionado ao acesso à informação pública e à abertura de dados governamentais no Brasil;
- II. Avaliar a relação entre os dados governamentais abertos e o direito de acesso à informação pública, identificando as formas pelas quais a disponibilização de dados abertos contribui para o exercício desse direito;
- III. Examinar desafios e obstáculos enfrentados na implementação de políticas de dados abertos, levando em consideração aspectos jurídicos, institucionais e tecnológicos;
- IV. Propor recomendações e soluções para aprimorar as políticas de dados governamentais abertos no Brasil, visando fortalecer a transparência e o controle social no âmbito do setor público.

A **relevância desta pesquisa** é evidenciada pela importância do acesso à informação como um direito fundamental, capaz de promover a transparência, a prestação de contas e a participação cidadã na esfera pública. Além disso, a análise jurídica das políticas e dos desafios envolvidos na disponibilização dos dados governamentais em formato aberto é de grande interesse para a comunidade acadêmica e para a sociedade em geral.

Especificamente para o campo do Direito, a pesquisa sobre dados abertos não apenas promove a transparência e o acesso à informação, mas também contribui para aprimorar o sistema legal, empoderar os cidadãos e promover uma abordagem mais informada e eficaz para questões jurídicas. Ela desempenha um papel fundamental na evolução do campo do Direito em direção a práticas mais abertas, eficazes e centradas nas necessidades da sociedade.

No contexto da pesquisa acadêmica, constatou-se a escassez de estudos que abordem de maneira conjunta as temáticas do direito de acesso à informação pública e dos dados governamentais abertos. Portanto, a presente pesquisa preenche uma lacuna no campo do conhecimento, contribuindo para a compreensão dos impactos e desafios enfrentados na implementação e efetividade dessas políticas, bem como para a proposição de soluções jurídicas que promovam uma maior abertura e transparência governamental. Assim, esta pesquisa pode servir de referencial para os que se interessarem pelas temáticas, bem como contribuir no debate sobre o acesso da informação pública.

Em termos metodológicos, a pesquisa será conduzida por meio de uma abordagem dedutiva (GIL, 2002), visto que envolve a elaboração de uma teoria geral, baseada em conceitos e princípios jurídicos existentes, para, em seguida, aplicá-la ao estudo específico do direito de acesso à informação pública no contexto dos dados governamentais abertos no Brasil.

Quanto à classificação da pesquisa, adotar-se-á a taxonomia proposta por Vergara (1997). Quanto aos fins, esta pesquisa é do tipo exploratória e descritiva, pois busca ampliar o conhecimento sobre o tema, além de descrever e analisar as características e as particularidades do direito de acesso à informação pública no contexto dos dados governamentais abertos. E quanto aos meios, a pesquisa será realizada por uma abordagem teórica, utilizando métodos bibliográficos e documentais (VERGARA, 1997). Serão analisados e interpretados leis, normas, regulamentos, jurisprudências, além de documentos e trabalhos científicos relacionados aos temas da pesquisa.

Quanto à forma de análise do problema, caracteriza-se por ser qualitativa, posto que “preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano” (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 269). Serão utilizadas fontes primárias, como a legislação brasileira, normas e regulamentos específicos sobre acesso à informação e dados abertos, além de documentos oficiais relacionados às políticas de transparência governamental. Pretende-se, ainda, utilizar-se de fontes secundárias, como artigos científicos, livros, dissertações, teses e relatórios de pesquisas.

A coleta de dados será realizada por meio de levantamento bibliográfico, pesquisa documental e consulta às bases de dados e portais governamentais relacionados à abertura de dados e transparência governamental no Brasil. Os dados coletados serão analisados por meio de uma abordagem teórico-jurídica, buscando identificar os princípios, normas e fundamentos legais relacionados ao direito de acesso à informação pública e à abertura de dados governamentais.

As sessões seguintes estão organizadas como segue:

Na sessão 2 abordar-se-á o direito de acesso à informação pública. No intuito de analisar esse importante direito, apresenta-se elementos relevantes que reforçam sua importância para uma sociedade democrática. Para isso, são analisados os princípios da publicidade e da transparência, que constituem pilares essenciais para a garantia do direito de acesso à informação pública. Além disso, discute-se o percurso histórico desse direito, que, no Brasil, culmina com a publicação da Lei de Acesso à Informação.

A sessão 3 traz os fundamentos dos dados governamentais abertos, proporcionando um sólido entendimento dos conceitos e princípios subjacentes. Inicia-se explorando a definição e a importância dos dados abertos. Em seguida, adentra-se no contexto brasileiro, analisando a evolução dessa iniciativa no país, bem como os desafios e avanços enfrentados. A política pública de dados governamentais abertos é analisada a fim de se compreender como o governo brasileiro adotou medidas concretas nessa direção e quais foram seus impactos. Aborda-se, por fim, os benefícios gerados pela disponibilização desses dados, elucidando como podem impulsionar a transparência, inovação e participação cidadã.

Na quarta sessão, explora-se a complementaridade dos conceitos de acesso à informação e dados abertos, identificando como a abertura de dados fortalece a capacidade dos cidadãos de exercer esse direito fundamental. Ao examinar os desafios e obstáculos que surgem na implementação efetiva das políticas de abertura de dados, destaca-se as barreiras legais, técnicas e culturais que necessitam ser superadas. Também apresenta práticas brasileiras que demonstram como esses dados podem ser efetivamente utilizados, impulsionando a transparência e a participação cidadã. Finalmente, discute-se

os avanços esperados nos horizontes do Brasil à medida que continuamos nossa jornada em direção a um governo mais aberto e uma sociedade mais informada.

E, por fim, na sessão 5, são tecidas as considerações finais desse trabalho de conclusão de curso.

2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, REGIME JURÍDICO E PERCURSO HISTÓRICO NO BRASIL

Nesta seção, será apresentado o cenário brasileiro em relação ao acesso às informações públicas, com o intuito de cumprir parcialmente o Objetivo Específico I deste trabalho, que consiste em *analisar o arcabouço legal e normativo referente ao acesso à informação pública e à abertura de dados governamentais no Brasil.*

Para isso, discute-se os conceitos de publicidade, transparência e informação pública, e como a garantia do acesso é vital para a participação cidadã, o controle social, a promoção da transparência governamental e o combate à corrupção. Na sequência, será traçado o Regime Jurídico do Direito de Acesso à Informação Pública, bem como um breve panorama histórico do Brasil quanto à definição deste direito. Por fim, tem-se como foco a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamenta o direito de acesso à informação no Brasil. Serão detalhados os principais aspectos desta norma, incluindo as obrigações dos órgãos públicos, os mecanismos para solicitação de informações, os prazos de resposta, as exceções legais ao acesso, e ainda as suas determinações no que tange os Dados Abertos Governamentais.

Ao final das discussões desta seção, espera-se proporcionar uma compreensão mais abrangente sobre o direito de acesso à informação no país e a importância da transparência governamental na construção de uma sociedade mais democrática e responsável.

2.1 Publicidade e transparência

A Constituição Federal Brasileira - CF (BRASIL, 1988) estabelece uma série de mecanismos para preservar a liberdade do cidadão frente à máquina pública, através de limitações impostas ao poder estatal. Essas limitações se concretizam por meio dos mecanismos de controle e acompanhamento que é conferido aos administrados, uma vez que estes são a fonte e o destinatário de todo e qualquer exercício de poder democrático (MENDES, 2013).

Desse modo, é mister afirmar que a ausência de visibilidade das ações públicas torna inviável tanto o controle popular quanto a participação dos

cidadãos nas atividades administrativas (MARTINS JUNIOR, 2010). Pode-se dizer, portanto, que a legitimação do processo decisório na administração pública exige mais do que o respeito ao princípio da legalidade, mas impõe a fiscalização do cidadão quanto a sua atuação. Consoante pontua Martins Júnior (2013, p. 990):

a visibilidade da atuação estatal é ponto fundamental do Estado Democrático de Direito como medida propícia não só ao conhecimento público da gestão da coisa pública, mas também para o controle, a participação popular, a segurança jurídica e a legitimidade material dessa atuação, rendendo dividendos ainda para a ruptura com a tradição da sigilosidade estatal.

Destarte, a legislação vigente no Brasil assumiu o papel de estabelecer diretrizes fundamentais a fim de assegurar uma estrutura sólida para o Estado Democrático de Direito, determinando princípios essenciais para a legitimidade das ações da Administração Pública. Um aspecto primordial desse papel é a inclusão da sociedade no ciclo de decisão e na avaliação das políticas públicas. E nesse contexto, merecem destaque o princípio da publicidade, embasado no artigo 37 da Constituição Federal; e o princípio da transparência, que é regido pela Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Apesar de possuírem estreita relação conceitual e procedural, publicidade e transparência não são sinônimos.

Outorgada como princípio basilar da Administração Pública pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), a publicidade abarca todas as esferas de atuação estatal e impõe a ampla disseminação dos atos administrativos empreendidos, com ressalvas para as exceções legalmente prescritas de sigilo. Essa abrangência inclui a divulgação de atos oficiais como leis, decretos, regulamentos e contratos, visando a assegurar o acesso abrangente e eficaz dessas informações ao público em geral.

Como observa Bobbio (1997), a publicidade é central tanto para a democracia participativa quanto para a democracia representativa, ao sinalizar que a república democrática - *res pública* - requer que o poder seja visível. E, segundo a melhor doutrina, o princípio da publicidade corresponde "à divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos" (MEIRELLES, 2006, p. 94).

Não obstante, a jurisprudência coaduna com o que expressa a doutrina. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.444/RS, o ministro relator Dias Toffoli define o princípio da publicidade como

princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (*res publica*) e a cláusula segundo a qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparéncia nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem.

Em mesmo raciocínio, a Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal - STF, quando da apreciação do Mandado de Segurança - MS nº 26.920/DF, caso em que foi negada a possibilidade de voto secreto nas sessões do Conselho de Ética do Senado Federal, manifestou--se no seguinte sentido:

A publicidade resulta, no Estado contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica.

E mais recentemente, em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 754/DF, que trata da vacinação da COVID-19, o Ministro relator Ricardo Lewandowski decidiu que

O direito à informação e o princípio da publicidade da Administração Pública constituem verdadeiros pilares sobre os quais se assenta a participação democrática dos cidadãos no controle daqueles que gerenciam o patrimônio comum do povo, seja ele material ou imaterial, com destaque para a saúde coletiva, sobretudo em período de temor e escassez de vacinas.

Por outro lado, o princípio da transparéncia, embora não expressamente consagrado em nossa Carta Magna, pode ser inferido a partir da análise sistemática de várias disposições, sem prejuízo do que já se encontra regulamentado em instâncias infraconstitucionais. A transparéncia corrobora a noção de publicidade como seu subprincípio intrínseco, acrescentando uma qualificação essencial ao tornar o exercício do poder acessível e nitidamente compreensível (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

No cenário brasileiro, a importância da transparéncia da informação pública se intensificou após a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, adquiriu um

direcionamento explícito a partir do estabelecido na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), conforme o inciso IV do artigo 3º.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a **assegurar o direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública (BRASIL, 2011, grifo nosso).

A transparência, em sua essência, está ligada à concepção de que os órgãos e entidades públicas devem adotar uma postura aberta e clara, permitindo que os cidadãos compreendam e avaliem as ações estatais. Essa noção transcende a mera divulgação de informações e requer a adoção de práticas administrativas que facilitem a compreensão e a supervisão das atividades governamentais (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). Além de envolver a prestação de contas e a disseminação de informações pertinentes, a transparência estimula uma gestão pública mais eficaz e responsável.

Com efeito, a Suprema Corte Federal reconhece o status maior do princípio da transparência como decorrência direta do Estado Democrático de Direito, posto a ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF 130/DF, que descreve a democracia como apoiada em dois dos mais vistosos pilares: o da informação em plenitude e de máxima qualidade; e o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso.

Nesse diapasão, ao estabelecer uma correlação entre a obrigação de transparência, da publicidade e o direito de acesso à informação, Martins Júnior (2010, p. 34) afirma que:

Em escala decrescente, o princípio da transparência é inherência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.

À luz do exposto, por fim, entende-se a publicidade como a característica do que é público, revelado e não mantido sob véu de segredo; e a transparência, ao seu turno, emerge como um atributo do que é claro, límpido, transparente, perceptível. A transparência não se restringe à simples disponibilidade de

informações, mas implica também na sua comprehensibilidade. Assim, não se limita à mera divulgação dos atos administrativos realizados; exige, sobretudo, que o aparato estatal seja visível e transparente para os cidadãos, por meio de informações precisas, de fácil compreensão, atualizadas, íntegras, verossímeis e prontamente acessíveis, tudo isso visando fomentar a participação ativa e a supervisão social na administração pública.

2.2 Informação pública: definições e importância para a sociedade

No contexto deste trabalho, é fundamental estabelecer a relação do conceito de “público” a duas perspectivas sociais distintas. O primeiro vínculo está ancorado em uma dimensão política e estatal, na qual algo é considerado público quando está relacionado aos interesses coletivos da comunidade. Por outro lado, a segunda definição do termo “público” contrasta com a noção de “privado” ou “confidencial”. Nessa perspectiva, “público” denota aquilo que é visível, o que é amplamente divulgado (ARAÚJO, 2014); (BATISTA, 2010).

A partir destas duas considerações, delineia-se o conceito de “informação pública” para os propósitos deste estudo.

Tendo em vista que o Estado exerce suas funções enquanto representante da coletividade, ou seja, que os governantes são gestores que devem estar subordinados à vontade da população que governam (SILVA, 2017), é mister que os atos do Estado sejam conhecidos pelos cidadãos administrados. Dessa premissa, decorre que as informações produzidas ou recebidas em função de suas atividades devam ser públicas (no sentido de que não devem ser sigilosas ou secretas), estando, portanto, à disposição dos governados.

Corroborando, o economista Stiglitz (2002, p. 42, tradução nossa), ganhador do Prêmio Nobel de Economia em virtude de suas pesquisas sobre assimetria informacional, enfatiza que

nós temos um direito básico de saber como os poderes que foram capturados da coletividade estão sendo usados. Isso me parece o básico do contrato implícito entre os governados e aqueles que foram selecionados para temporariamente governá-los.

Com efeito, reforçando a importância da informação pública para a sociedade, Silva (2015, p. 61) indica que

o acesso à informação é condição básica para se criar um Estado democrático e fortalecer os direitos do cidadão. Ao ter informação o cidadão desenvolve senso crítico e passa a reconhecer que ele é responsável pelo seu crescimento e pelo crescimento da sociedade em que vive. Ao tomar conhecimento dos seus direitos, fica ciente de quem são os responsáveis em disponibilizá-los e passa a lutar para que esses direitos sejam concedidos pelo Estado.

Nesse diapasão, a informação pública pode ser considerada como um *bem público* (STIGLITZ, 2002), visto que o Governo, na qualidade de detentor dessas informações, atua em nome do povo, em consonância com o interesse público.

Assim, a transparência dessas informações consiste em uma salvaguarda para os cidadãos diante das ações e decisões do Estado, caracterizando-se como uma ferramenta genuína para se manter a relação de confiança essencial que deve existir entre os administradores e administrados (BERNADES, 2015).

Em sendo um bem público, a influência significativa da informação pública como instrumento modificador de estruturas sociais é consenso entre diversos autores (INDOLFO, 2013); (BATISTA, 2010); (MARQUES, 2000); (JARDIM, 1999), sendo indispensável ao fortalecimento e exercício de direitos humanos essenciais. Isso se deve ao fato de que a sociedade contemporânea é regulada e subordinada às organizações e pautada pelas determinações do Estado, estando, assim, todas as etapas da vida dos cidadãos diretamente relacionadas e embasadas nos documentos públicos, e, portanto, nas informações públicas.

Nesse contexto, o doutrinador Enterría (1974) sustenta que o primeiro poder com o qual o cidadão se depara é o poder administrativo, que o acompanha desde o berço até a sepultura. Todavia, comprehende-se que o direito administrativo deve ser considerado não apenas como um conjunto de regras formais que regulam nosso existir desde o nascer até o fim da vida, mas, primordialmente, como um ramo cujo propósito é normatizar e examinar a relação de confiança que deve existir entre os cidadãos e os agentes públicos.

Com isso em mente, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece regras para garantir a transparência e participação popular na gestão dos atos da administração pública. Sendo o pressuposto da democracia a exigência de que todos os atos da administração pública sejam públicos (BOBBIO, 1997), é plausível afirmar que o dever de transparência é servir como ferramenta que garanta a continuidade da relação de confiança existente entre os administradores e os administrados, salvaguardando os cidadãos frente aos movimentos e decisões do Estado.

Portanto, é imperativo afirmar que a disponibilidade transparente e acessível de informações públicas constitui um dos pilares fundamentais de uma sociedade democrática e responsável. Em consonância com Pérez Luño (2004), é um dos principais objetivos das democracias modernas estabelecer uma rede de comunicação direta e imediata entre a Administração e os administrados, visando promover maior transparência e eficiência nas atividades públicas.

Neste ínterim, a UNESCO (CGU, 2010) argumenta que a transparência pública reduz os custos operacionais, contribuindo, assim, para uma gestão otimizada dos recursos governamentais e para um desenvolvimento humano mais amplo. Assim, a informação pública, sendo um “elemento redutor de incertezas na relação entre sujeito de direitos e o mundo vivido” (NASCIMENTO, 2007, p. 60), emerge como componente social indispensável na relação do cidadão com os que lhes governam.

Nesse sentido, Uhlir (2006, p. 30) é enfático ao afirmar que

a disseminação aberta e irrestrita da informação do setor público [...] promove a melhoria da saúde e segurança públicas e do bem-estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro.

Portanto, a atividade administrativa, devido à sua própria natureza, não pode ser considerada incólume de controle, uma vez que seu propósito central é atender às demandas da sociedade como um todo. Ademais, é adequado perceber que, nessa nova estrutura do Direito Administrativo, o cidadão não é um mero expectador, mas um verdadeiro agente fiscalizador do Poder Público.

2.3 Classificação e regime jurídico do direito de acesso à informação

O direito de acesso à informação é considerado um direito fundamental inalienável. Em uma tentativa de definição, Reyes Olmedo (2009 *apud* LIMA, 2013, p. 227) destaca de forma enfática que "quando falamos do direito de acesso à informação pública, estamos falando do direito dos cidadãos de conhecer os acontecimentos, atos e documentos provenientes do Estado".

Este direito, além de ser consagrado em Tratados Internacionais e, no âmbito nacional, na Constituição Federal e em legislações específicas, pode ser compreendido tanto como um direito individual, possibilitando obter informações sem a intervenção do Estado, quanto como um direito social. Sua caracterização como direito social foi influenciada pelas transformações da Revolução Industrial, período em que o Estado assumiu a responsabilidade de proteger e beneficiar os cidadãos, tornando obrigatória a divulgação e o acesso à informação (FRANÇA; CANUTO JÚNIOR, 2012). Além disso, o direito à informação é considerado social devido à sua função na preservação da memória coletiva e dos costumes de uma época, garantindo ao cidadão o exercício e usufruto de outros direitos fundamentais.

O tema do direito à informação não se limita apenas a possibilitar um acesso mais amplo às decisões do governo. Ele também se relaciona com os direitos humanos, ao ser visto como uma ferramenta para promover outros direitos sociais, como o acesso à educação, e direitos culturais, entre outros. Como enfatizam Abramovich e Courtis (2000, p. 2, tradução nossa), "a informação possui não apenas um valor intrínseco, mas também um valor instrumental, sendo um pré-requisito para o exercício de outros direitos".

De acordo com a concepção de Canotilho (1992), o direito à informação é um direito fundamental que abrange o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Portanto, esse direito é composto por três níveis distintos que incorporam a liberdade de expressão e opinião, o direito de procurar e adquirir informações e o direito de transmitir essas informações.

Quanto às características que compõem o regime jurídico do direito de acesso à informação pública, com base na legislação brasileira (BRASIL, 1988); (BRASIL, 2011); (BRASIL, 2016), é possível identificar as seguintes:

- 1. Acessibilidade:** A informação pública deve ser acessível a todos os cidadãos, respeitando o princípio da igualdade e do direito à informação. Isso envolve garantir que a informação seja disponibilizada de maneira clara, compreensível e em formatos acessíveis.
- 2. Transparência:** A transparência é um dos pilares da informação pública. Ela implica na divulgação ativa e passiva de informações relevantes sobre as atividades do governo e da administração pública, permitindo que os cidadãos entendam e fiscalizem as ações do Estado.
- 3. Publicidade:** A informação pública deve ser pública por natureza, ou seja, presumivelmente disponível para acesso por qualquer pessoa, a menos que haja uma justificativa válida para restringir seu acesso.
- 4. Legalidade:** A coleta, o armazenamento, o compartilhamento e o uso da informação pública devem estar em conformidade com as leis e regulamentos vigentes. Isso inclui considerações sobre privacidade, proteção de dados e direitos autorais.
- 5. Não discriminação:** A informação pública deve ser acessível sem discriminação de qualquer tipo, incluindo discriminação por raça, gênero, origem nacional, orientação sexual, entre outros.
- 6. Finalidade pública:** A informação pública é aquela que é produzida, adquirida ou gerenciada pelo Estado em função do interesse público. Isso significa que ela deve estar relacionada às atividades governamentais e aos serviços públicos.
- 7. Divulgação proativa:** As entidades públicas têm a responsabilidade de divulgar ativamente informações de interesse público, em vez de apenas responder a solicitações específicas. Isso fortalece a transparência e a prestação de contas.
- 8. Restrições justificáveis:** Embora a informação pública seja presumivelmente acessível, pode haver situações em que a restrição ao acesso seja justificável, como por motivos de segurança nacional, privacidade pessoal ou proteção de segredos comerciais.

9. Participação cidadã: O regime jurídico da informação pública muitas vezes envolve mecanismos para envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões e permitir que eles participem ativamente na governança pública.

10. Responsabilidade e prestação de contas: A informação pública permite que os cidadãos monitorem e avaliem o desempenho das autoridades públicas, incentivando assim uma maior responsabilidade e prestação de contas.

Portanto, do exposto, diz-se que o direito à informação pública é um componente essencial da democracia e da participação cidadã, garantindo que os cidadãos possam tomar decisões informadas e exercer seus direitos. Conhecer suas características é fundamental para fortalecer a transparência governamental, promover a prestação de contas e assegurar o acesso equitativo às informações que moldam nossa sociedade.

2.4 Delineamento histórico do acesso à informação no Brasil

Os mecanismos e regulamentos que garantem o acesso à informação pública no sistema jurídico brasileiro são bastante recentes, uma vez que, durante o regime militar (entre os anos de 1964 a 1985), as ações governamentais ocorriam sob a égide do extremo segredo, o que favoreceu o fortalecimento e o desenvolvimento de uma cultura de sigilo no trato da coisa pública (ARTICLE19, 2011).

Apenas com a promulgação da Constituição Federal - CF (BRASIL, 1988), o acesso à informação foi encartado como direito fundamental, interligado aos ditames da democracia e da cidadania, transscrito no capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, particularmente no artigo 5º, inciso XXXIII.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas

aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, ART. 5º).

Também é colocado no artigo 37, caput §3º inciso II e no §2º do artigo 216.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. (BRASIL, 1988).

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem. (...) § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

Contudo, para assegurar a concretização efetiva dos direitos fundamentais, torna-se imprescindível a presença de regulamentos que imponham ao Estado a observância constante desses direitos. Nesse contexto, tornam-se indispensáveis às normas infraconstitucionais, que ocupam posição hierarquicamente inferior à Constituição Federal.

Souza (2012), ao analisar o acesso à informação na legislação infraconstitucional brasileira, identifica-o sob duas vertentes. Na primeira, enquadrou previsões normativas com pura finalidade reparatória e indenizatória dos danos deixados pelo período do regime militar, já que foi característico pela “vedação ao exercício escorreito do direito de acesso à informação” (SOUZA, 2012, p. 167). Neste segmento, o supracitado autor destaca:

- **A Lei nº 6.683/1979**, a lei da anistia, que concedeu anistia dos crimes praticados durante o regime militar, como também benefícios reparatórios aos anistiados;
- **A Lei nº 9.140/1995** que reconhece como mortas as pessoas desaparecidas e participantes de atividades políticas no período do regime militar, com o intuito de possibilitar reparação pecuniária aos familiares;

- A **Lei nº 10.559/2002**, na qual foram delimitadas as condições para a declaração de anistiado político e para a reparação econômica de caráter indenizatório; e
- A **Lei nº 12.528/2011** que cria a Comissão da Verdade, com o objetivo de resgatar a memória e a verdade sobre casos de violações a direitos humanos ocorridos no período militar, porém, sem o intuito de condenação penal, haja vista a lei anterior que garante a anistia.

A segunda vertente de leis identificadas por Souza (2012) engloba os diplomas legislativos que buscam implementar, como programa de Estado, o amplo direito de acesso à informação. Dentre elas, são apresentadas:

- A **Lei nº 9.507/1997**, que regulamenta o *habeas data*, uma garantia constitucional que concede ao cidadão o acesso a informações relativas à sua pessoa, constantes em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, como também sua retificação;
- A **Lei nº 9.784/1999**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, bem como determina a divulgação oficial dos atos administrativos;
- A **Lei nº 10.650/2003**, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, sendo esta a primeira lei a dispor sobre o acesso a informações desse tema;
- A **Lei 8.159/1991**, Lei de Arquivos, a primeira tentativa de regulamentar o acesso às informações públicas, uma vez que instituiu a política nacional de arquivos públicos e privados. Todavia, o seu texto, apesar de declarar o direito do cidadão em receber dos órgãos públicos informações contidas em documentos de arquivos (art. 4º), enfatizava apenas a regulamentação do sigilo (arts. 22 a 24), e não do acesso, evidenciando uma cultura de opacidade que predominava nos órgãos públicos brasileiros à época;
- A **Lei nº 11.111**, de 5 de maio de 2005, que trazia na íntegra o texto da Medida Provisória nº 228/2005, que regulamentava as hipóteses de sigilo que impediriam o acesso às informações públicas, a qual foi totalmente revogada

em virtude da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que regulamenta e define as regras e as exceções do acesso às informações públicas.

Outra vertente que pode ser identificada nesse percurso da legislação brasileira refere-se à preocupação na implantação de normas de responsabilidade fiscal, com o intuito de atender e cumprir o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública Federal. Assim, destaca-se a criação da Controladoria-Geral da União - CGU, através da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, órgão com a responsabilidade de prevenir e combater a corrupção. Destaca-se, também, como passo importante, a sanção da lei complementar 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz em seu bojo o estabelecimento de mecanismos de transparência a fim de melhorar a gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas nos diferentes níveis de governo, como também determina o uso de instrumentos que possibilitem ao cidadão o acesso.

É fato que o avanço na legislação brasileira, mesmo diante das determinações do texto da Carta Magna, estava muito aquém da realidade e da necessidade de acesso emanada pela sociedade. Precisava-se de uma regulamentação que definisse os caminhos para o acesso a qualquer informação pública e quem seria o responsável por garantir esse direito, haja vista que, até então, as normativas em vigor no país não impulsionavam uma obrigação com a transparência e o acesso a tais informações.

Assim, o projeto de Lei nº 41/2010, apresentado na Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2010, após muitas discussões em torno de suas determinações e de uma longa tramitação, foi aprovado e convertido na Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), sancionada pela Presidência da República em 18 de novembro de 2011, iniciando uma nova realidade no contexto de acesso às informações públicas no Brasil, como será discutido na próxima seção.

2.5 Lei nº 12.527/2011: aspectos fundamentais e sua aplicação

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, nomeada de Lei de Acesso à Informação - LAI, representa uma potencial mudança de paradigma,

ao estabelecer o acesso como regra e o sigilo como exceção. Quando essa lei entrou em vigor, o Brasil tornou-se o 90º país do mundo a contar com legislação específica sobre o direito de acesso à informação.

Em essência, a LAI define procedimentos, regras e prazos para os órgãos públicos de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todas as unidades da federação, como também as empresas privadas que lidam com recursos públicos, receberem da sociedade pedidos de acesso à informação por eles produzidas ou custodiadas, como também promoverem, independentemente de requerimento, em seus sítios oficiais da *internet*, divulgação de informações de interesse coletivo ou geral.

A LAI foi organizada de modo a atender quatro principais objetivos: a) garantir o pleno acesso do cidadão às informações públicas; b) assegurar que o Estado não espere a demanda, exigindo o exercício da transparência ativa; c) impedir que a burocracia excessiva impossibilite o acesso; e d) colocar o acesso e a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Vale a pena ressaltar que uma das grandes inovações trazidas pela LAI é que suas normas ultrapassam o tradicional princípio jurídico de dar publicidade aos atos públicos, indo além da exigência da publicação dos atos oficiais em um veículo de comunicação, ou seja, indo além do princípio da publicidade. Ela determina a disponibilização de informações comprehensíveis, acessíveis e de fácil dedução, de forma que exija menos esforço cognitivo ao cidadão. Essa mudança de visão possibilita a consagração do princípio da transparência, já discutido neste trabalho.

A LAI, além de colocar o Estado como sujeito responsável por garantir o direito de acesso à informação, atribui-lhe o compromisso de promover a proteção da informação sigilosa (que possui restrições temporárias de acesso para garantir a segurança da sociedade e do Estado) e da informação pessoal (relacionada à pessoa natural identificada ou identificável). Para isso, a LAI determina o fim do sigilo eterno ao delimitar os prazos máximos de restrição e ao definir os graus de classificação das informações públicas.

Portanto, conforme define o artigo 24 § 1º incisos I, II e III, a informação pública poderá ser classificada como ultrassecreta (com prazo máximo de

restrição de 25 anos), secreta (com prazo máximo de restrição de 15 anos) ou reservada (com prazo máximo de restrição de 5 anos), cujos prazos vigoram a partir da data de sua produção. Além disso, um evento anterior a esses prazos poderá ser definido como marco para que informação adquira a classificação de ostensiva, ou seja, de acesso público.

Quanto às informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, determina o artigo 31 § 1º que terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos. Esse prazo de restrição de acesso é contado a partir da sua data de produção, podendo o acesso ser concedido antes do término do prazo, nos casos de diagnóstico médico, realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público, cumprimento de ordem judicial, defesa de direitos humanos ou proteção do interesse público e geral preponderante.

Todavia, os avanços no ordenamento jurídico brasileiro não foram acompanhados pela estrutura informacional dos órgãos públicos. Corroborando, Jardim (2012, p. 3) elucida que “a LAI supõe uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro”. O fato é que a informação disponível ao público pressupõe uma cadeia de processos gerenciais sem os quais fica impossível a localização e o acesso. Os longos anos de cultura do sigilo ocasionaram drásticas consequências em grande parte dos documentos públicos, as quais são difíceis de superar.

Batista (2010) elenca três dificuldades que inviabilizam o acesso às informações no âmbito dos órgãos públicos brasileiros. A primeira relaciona-se com a dificuldade de acessar fisicamente o documento público, devido à falta de padronização em sua organização, como também devido ao fato de a produção de informações ser em grande quantidade e sem qualquer gerenciamento. A segunda refere-se à linguagem de difícil compreensão utilizada nos documentos públicos, o que dificulta ao cidadão a apropriação intelectual dessas informações. E, por fim, a autora menciona a dificuldade nos mecanismos utilizados pelo Estado para comunicar ou publicizar seus atos à sociedade, que, por vezes, é ocioso e marcado pelo excesso de informações, impossibilitando ao cidadão a adequada assimilação.

Apesar dos desafios enfrentados no setor público, que, sem dúvidas, não podem ser completamente superados por meio de regulamentações legais, é crucial ressaltar as inovações trazidas pela Lei nº 12.527/2011. A ênfase dada à transparência ativa representa uma transformação de perspectiva no serviço público, e se revela como o método mais eficiente e econômico de disponibilização da informação pública. Além disso, a LAI foi pioneira ao incorporar o conceito dos Dados Abertos no contexto do direito à informação (BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013), tema que será explorado na próxima sessão.

3 DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS

Esta seção aborda, em sua totalidade, os conceitos e princípios essenciais dos Dados Governamentais Abertos, fornecendo uma base sólida para compreensão dessa iniciativa, com o intuito de complementar e cumprir integralmente o Objetivo Específico I deste trabalho, que consiste em *analisar o arcabouço legal e normativo referente ao acesso à informação pública e à abertura de dados governamentais no Brasil.*

Inicialmente, explora-se os conceitos e princípios sobre Dados Governamentais Abertos. Na sequência, examina-se o contexto brasileiro que impulsionou a introdução dos dados abertos no país. Discute-se a política pública de Dados Governamentais Abertos no Brasil, analisando suas diretrizes e implementação. Além disso, destaca-se os benefícios que a disponibilização desses dados oferece, tanto para governos quanto para a sociedade. Por fim, analisa-se as ferramentas disponíveis para monitorar a eficácia da política nacional de dados abertos, enfatizando a importância do engajamento da sociedade nesse processo.

Esse entendimento abrangente será essencial para atingir nossa meta de avaliar o impacto e o alcance dos Dados Governamentais Abertos no Brasil, contribuindo para aprimorar a governança pública e promover a participação cidadã.

3.1 Conceitos e princípios dos dados governamentais abertos

Os Dados Governamentais Abertos (DGA) possuem relevância significativa em uma sociedade democrática, uma vez que funcionam como ferramentas de controle e monitoramento das ações governamentais (POSSAMAI, 2016), por meio da análise cruzada das informações disponibilizadas em formato de dados abertos. Segundo Bates (2014), os Dados Governamentais Abertos são parte integrante e extremamente importante de uma política de informação eficiente.

Neste ínterim, é fundamental distinguir e delimitar alguns conceitos importantes. O Decreto nº 8.777/2016 define dado aberto como

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

Tecnicamente, classifica-se como Dados Abertos (*open data*) aqueles em que qualquer pessoa possa livremente utilizar, reutilizar e redistribuir, estando sujeito, no máximo, à exigência de creditar sua autoria à fonte original e de compartilhar sob a mesma licença em que foram apresentados (OPEN GOVERNMENT DATA, 2022).

Em sentido amplo, Eaves (2009) propôs três leis basilares para caracterizar os dados abertos. Essas leis são frequentemente citadas e seguidas na comunidade de dados abertos. São elas:

I - Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe: enfatiza a importância de tornar os dados acessíveis online, por meio de mecanismos de pesquisa e indexação na Web. Se os dados não podem ser descobertos facilmente, eles não são úteis para o público.

II - Se não estiver aberto e disponível em formato comprehensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado: destaca a necessidade de disponibilizar dados em formatos que possam ser compreendidos e processados por máquinas. Isso facilita a reutilização dos dados em aplicativos, análises e outras finalidades.

III - Se algum dispositivo legal não permitir a sua replicação, ele não é útil: evidencia a importância de garantir que os dados possam ser replicados e redistribuídos sem restrições legais excessivas. Restrições legais que impedem a replicação dos dados limitam sua utilidade.

Ao analisar as “leis” propostas por Eaves (2009), é possível identificar três características fundamentais que definem o conceito de Dados Governamentais Abertos: disponibilidade, reutilização e participação.

Na literatura especializada, existem oito princípios fundamentais que devem estar presentes para que um dado seja considerado aberto. Esses princípios, elencados no Quadro 1, fornecem diretrizes claras e estabelecem um padrão para garantir a transparência e a reutilização efetiva dos dados.

Quadro 1 - Relação dos 8 princípios de Dados Abertos e suas respectivas descrições

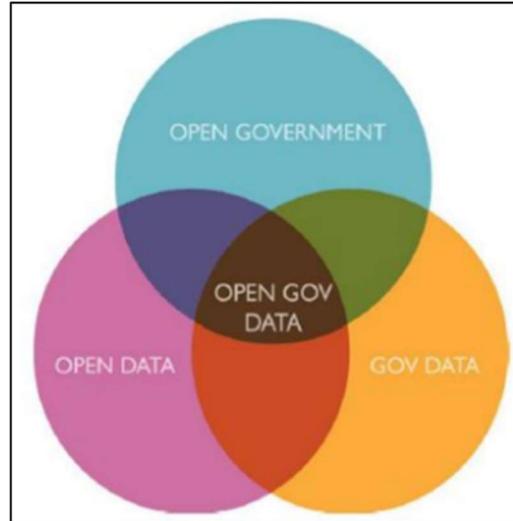
	Princípio	Descrição
1	Completos	Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
2	Primários	Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada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

Fonte: OPEN GOVERNMENT DATA (2022).

Esses oito princípios, quando incorporados na disponibilização de dados, garantem que eles atendam aos requisitos de serem considerados abertos, promovendo maior transparência, reutilização e benefícios para a sociedade como um todo.

A partir disso, chega-se a definição para os Dados Governamentais Abertos, que é composta pela interseção de três conceitos: dados abertos, dados governamentais e governo aberto (UN DESA; DPADM, 2013), conforme mostra a Figura 01.

Figura 01 - Conceitos relacionados aos Dados Governamentais Abertos



Fonte: UN DESA; DPADM (2013)

Qualquer tipo de dado pode ser considerado aberto, independente da sua fonte produtora, desde que possa ser livremente utilizado, reutilizado ou redistribuído, com a única exigência de atribuição à fonte original e compartilhamento sob as mesmas licenças em que a informação foi apresentada (OPEN DEFINITION, 2016). Quando esses dados são produzidos no âmbito de atividades governamentais, chama-se de dado governamental, que, quando atende aos requisitos dos dados abertos, pode ser definido como Dado Governamental Aberto - DGA. Por outro lado, o conceito de Governo Aberto surge a partir da publicação do *Memorandum on Transparency and Open Government* (OBAMA, 2009), pelo então presidente dos EUA Barack Obama. Está relacionado a um tipo de governo que se compromete em dialogar e ouvir as demandas de seus cidadãos (CALDERÓN; LORENZO, 2010), tendo, portanto, como principal característica, a interação e colaboração com a população, e não necessariamente com a transparência.

A abertura dos dados governamentais visa cumprir uma das premissas fundamentais da democracia, que é possibilitar o controle e participação dos cidadãos nas ações governamentais. Além da questão da transparência pública, Prince, Jolías e Brys (2013) destacam que os dados abertos devem ser considerados pelos Governos ou instituições públicas como uma ferramenta de inovação e potencialmente capaz de impulsionar o surgimento de novos setores econômicos.

3.2 Contexto brasileiro para a introdução dos dados abertos

Considerando as reflexões anteriores, resta incontestável a importância do acesso à informação pública para a consolidação do princípio da transparência na sociedade democrática. Todavia, a partir do paradigma dos Dados Abertos, pretende-se ir para além do acesso, resultando em benefícios que vão além da transparência (MELO; MELIS, 2017).

À medida que a sociedade se engaja nas ações de seus governantes, impulsionada pelo aumento da conscientização cidadã sobre seus direitos, surge uma demanda crescente por maior transparência e responsabilidade no âmbito governamental (ALBANO; CRAVEIRO, 2015). Essa pressão social é resultado das mudanças observadas após a promulgação da Constituição brasileira, conforme apontado por Jacobi e Pinho (2006).

Com a nova Constituição Federal (BRASIL, 1989), a sociedade civil tornou-se mais ativa e organizada, criando novos espaços de interação, principalmente voltados para a negociação. Essa mudança incentivou a disseminação de conceitos inovadores no governo, o que transformou significativamente a gestão estatal. Dentro desse contexto, a participação dos cidadãos emergiu como um elemento fundamental, frequentemente associada a rupturas e tensões, e contribuindo para uma mudança qualitativa na forma como a gestão pública é conduzida. Corroborando, Freitas e Dacorso (2014, *online*, s.p.) ressaltam que “a Constituição Federal, com seu espírito cidadão e incorporador, assumia uma enorme quantidade de atribuições sociais que exigiam uma administração pública moderna e eficiente”.

Consequentemente, os governantes passam a buscar novos métodos de administração e a adotar novas ferramentas que possam atender a essas crescentes demandas da sociedade. Nesse contexto, a tecnologia de informação e comunicação (TIC) passa a desempenhar um importante papel, haja vista seu potencial em promover maior aproximação entre governos e a sociedade. Isso porque é através das TICs que as estruturas administrativas governamentais passam a desenvolver novas formas de interação com a sociedade.

É possível afirmar, portanto, que as novas tecnologias para disponibilização e acesso às informações proporcionaram um ambiente

favorável às políticas de acesso às informações públicas, bem como à adoção dos dados abertos no âmbito governamental (ALBANO; CRAVEIRO, 2015). Esse impulso é atribuído ao aumento expressivo no fluxo informacional proporcionado pelas TICs, bem como ao poder de universalidade da *web*, que supera as barreiras temporais e territoriais, e, ainda, a sua capacidade de disponibilizar as informações com mais rapidez.

No contexto dessas mudanças sociais e dos avanços tecnológicos, é imperativo que o Estado se movimente ativamente para se adequar a essa dinâmica em que a sociedade está imersa. É relevante ressaltar que a capacidade de adaptação da Administração Pública às mudanças tecnológicas tem impacto nas próprias características do governo (REIS; GOMES, 2022). Assim, a partir da análise da forma como o Estado utiliza a tecnologia em seus serviços, os autores supracitados definem os seguintes tipos de programa de governo para o contexto brasileiro:

a) Governo Eletrônico - e-GOV: Programa instituído pelo Governo Federal nos anos 2000, com o “objetivo de avaliar e sugerir políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação” (MOREIRA, 2015, p. 51). Pode-se dizer que o foco principal do governo eletrônico está na automação e digitalização de processos governamentais e na disponibilização de serviços *online* para os cidadãos, empresas e outras entidades. A partir deste momento, diversos fatores importantes aconteceram, como: criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico¹; estabelecimento de regras e diretrizes para os sítios da Administração²; criação do Comitê Gestor de infraestrutura de chaves públicas Brasileira (ICP-Brasil)³; e Modelo de acessibilidade de governo eletrônico (eMAG)⁴.

¹ O Comitê Executivo de Governo Eletrônico foi extinto, e seu Decreto associado foi inteiramente revogado por meio do Decreto nº 8.638/2016. Posteriormente, em 2020, esse Decreto foi revogado e substituído pelo Decreto nº 10.332/2020, que institui a Política de Governança Digital.

² Por meio da Resolução nº 07/2002, do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

³ Por meio da Medida Provisória nº 2.200-2/2001.

⁴ Institucionalizada no âmbito do sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP pela Portaria nº 3/2007, tornando sua observância obrigatória nos sítios e portais do governo brasileiro.

b) Governo Digital: Relaciona-se à concepção de que o cidadão desempenha um papel ativo na formulação de políticas públicas que ocorrem em plataformas digitais. Nesse sentido, o Governo Digital se baseia em três pilares: acesso à informação; prestação de serviços; e participação social (REIS; GOMES, 2022). A Lei nº 14.129/2021 trouxe uma abordagem mais profunda do Governo Digital, expondo princípios, regras e instrumentos com o fim de aumentar a eficiência por meio da desburocratização, inovação, transformação digital e participação do cidadão.

c) Governo Aberto - OGov: Representa o modo de interação entre a Administração Pública e os cidadãos, marcado pela criação de canais de comunicação e contato direto, que inclui especificamente a participação popular direta. Como exemplos de políticas do Governo Aberto, pode-se citar a publicação de dados governamentais em formato aberto, consultas públicas para elaboração de políticas e parcerias com a sociedade civil. Através do Decreto nº 10.160/2019, instituiu-se a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.

Essas mudanças progressivas vão definir o caminho em direção à construção de uma Política Nacional de Dados Abertos. Contudo, o principal marco para a consolidação da política de informação no país foi a participação do Brasil como membro fundador na Parceria para Governo Aberto, conhecida como *Open Government Partnership* (OGP), lançada em setembro de 2011. Nesse contexto, o Brasil teve a distinção de ser o primeiro país a presidir a OGP, ao lado dos Estados Unidos.

A *Open Government Partnership* (OGP) é uma iniciativa de alcance internacional que visa a estabelecer compromissos concretos por parte dos governos de diversos países. Atualmente, a OGP conta com 75 países e 104 governos locais⁵. Seu propósito fundamental é promover a transparência,

⁵ Dados referentes a setembro de 2023.

Fonte: <<https://www.opengovpartnership.org/about/>>. Acesso em 01 set. 2023.

fomentar a participação cívica, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para tornar a gestão pública mais transparente, eficaz e responsável.

Através da OGP, os países-membros estabelecem conexões com seus pares, empresas e outras organizações para colaborar no desenvolvimento de soluções inovadoras. Para fazer parte desta iniciativa, cada país deve concordar com uma declaração de princípios gerais, pela qual o país-membro declara os compromissos de (OGP BRASIL, 2011):

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais;
- Apoiar a participação cívica;
- Implementar os mais altos padrões de integridade profissional em toda a administração pública;
- Aumentar o acesso a novas tecnologias para abertura e *accountability* (controle e responsabilização dos agentes públicos).

Além dos compromissos assumidos, o país deve apresentar um plano de ação contendo compromissos específicos que visem a promover um governo mais aberto, adaptado à realidade de cada nação.

Na ocasião do lançamento da Parceria, os oito países fundadores (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) subscreveram a Declaração de Governo Aberto (OGP BRASIL, 2011), na qual reconhecem a reivindicação da sociedade por maior transparência nos governos e se comprometem com os princípios e os objetivos de um governo aberto. Em decorrência disso, o governo brasileiro instituiu o seu 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. E, dois meses depois, com oito anos de tramitação legislativa, a Lei de Acesso à Informação Pública – LAI foi sancionada.

Dentre os compromissos cumpridos desse 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto esteve o desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de

Dados Abertos (INDA), que foi instituído pelo Ministério do Planejamento, através da Instrução Normativa nº 04/2012 (BRASIL, 2012). Trata-se de

um 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, em conformidade com o disposto na ePING⁶ (GOV.BR, 2023, *online, s.p.*).

Nessa mesma Instrução Normativa, no Art. 5º, foi instituído o Comitê Gestor da INDA (CGINDA), composto por membros de nove instituições públicas, um membro da sociedade civil e um do setor acadêmico.

O Brasil está executando o seu 5º Plano de Ação Nacional, que tem vigência de 2021 a 2023, e contém 12 compromissos, os quais foram desenhados e discutidos com o envolvimento de 141 pessoas de 79 instituições, representantes da sociedade e do governo (CGU, 2011). Por fim, acrescenta-se que as discussões e cronogramas para o 6º Plano de Ação Nacional já iniciaram, cuja metodologia prevê a realização de três fases de trabalho: i) definição de temas; ii) oficinas de cocriação; e iii) aprovação do plano (CGU, 2023).

3.3 Política pública de dados governamentais abertos no Brasil

A definição e aplicação de uma política pública de informação é importante para a construção da cultura do acesso às informações públicas, uma vez que norteia e define as funções e responsabilidades dos atores políticos e administrativos no campo da informação. Por esse motivo, é definida como ferramenta-chave para o exercício do poder estatal. É conceituada como o conjunto de “todas as leis, regulamentos e as posições doutrinárias que lidam com a informação, comunicação e cultura” (BRAMAN, 2011, p. 1).

Diante de sua complexidade e abrangência, a política de informação se concretiza por meio do desenvolvimento de micropolíticas de informação, ou subdomínios da política de informação. Dentre esses subdomínios, destaca-se as políticas referentes aos Dados Governamentais Abertos – DGA, que, de

⁶ “ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral” (BRASIL, 2018).

acordo com Bates (2014), visam promover a organização de um sistema de governo que possibilita a qualquer indivíduo a reutilização de conjuntos de dados originados de entidades públicas.

No cenário atual do Brasil, não há vigente uma lei geral e nacional que regulamente os dados abertos, semelhante à Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleça e padronize a disponibilização de dados abertos nas esferas governamentais. Isso contribui, em parte, para o baixo grau de disseminação nacional dessas práticas, resultando na fragmentação dos dados públicos e na ausência de uniformidade quando são disponibilizados. Tramita, há alguns anos, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 7.804/2014 (BRASIL, 2014), que tem como objetivo instituir a Lei de Dados Abertos.

Assim, o que se tem vigente referente à matéria é o Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016). Um primeiro ponto importante a ser destacado sobre o referido Decreto é que sua abrangência é limitada ao âmbito do governo federal, o que é inerente a esse tipo de instrumento legal. Somente uma lei específica sobre dados abertos teria o poder de estender as obrigações a todos os três poderes do governo e a todos os níveis da Federação, proporcionando uma coordenação mais eficaz e uma unificação abrangente da política de abertura de dados em todo o território brasileiro.

Apesar das limitações, esse decreto trouxe alguns direcionamentos importantes, ao promover a disponibilização de dados governamentais acessíveis ao público e em formatos abertos (Art. 1º, I), de modo a torná-los legíveis por sistemas computacionais (Art. 2º, III). Consequentemente, isso implica o desenvolvimento e a adoção da tecnologia da informação para ampliar a transparência, incentivar a participação e facilitar o controle social (Art. 1º, V e VIII).

A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA, que havia sido anteriormente instituída pela Instrução Normativa do Ministério do Planejamento nº 04/2012, a partir do Decreto nº 8.777/2016 adquire caráter gerencial e normativo, podendo estabelecer normas complementares relacionadas com a elaboração do Plano de Dados Abertos, bem como relacionadas à proteção de informações pessoais na publicação de bases de dados.

Uma das exigências trazidas pelo Decreto nº 8.777/2016 para os órgãos ou entidades da administração pública federal é para a elaboração e publicação do Plano de Dados Abertos (PDA). Trata-se de um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos Governamentais, e é definido como

um documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações (BRASIL, 2016, art. 2º).

O Plano de Dados Abertos é um documento que deve conter as ações de implementação e promoção de abertura de dados, até a catalogação dos dados nas plataformas de dados abertos. É um instrumento que permite ao órgão público demonstrar seu compromisso com a transparência e a prestação de contas. Ao divulgar um Plano de Dados Abertos, a instituição torna público seu comprometimento em disponibilizar informações de maneira acessível, facilitando aos cidadãos o monitoramento das ações do governo, e garantindo a prestação de contas. Além disso, fornecem um roteiro claro sobre quais dados governamentais serão abertos, em que formatos e com quais prazos, tornando mais fácil para os cidadãos encontrar e utilizar os dados que são do seu interesse.

Para fazê-lo, a CGU orienta que, primeiramente, os órgãos realizem discussões internas (por meio de grupo de trabalho, por exemplo), para contextualizar a respeito da Política de Dados Abertos e definir responsáveis pela elaboração e cumprimento do PDA. Faz-se necessário a elaboração de um inventário de bases de dados do órgão, e, ainda, adotar um mecanismo de participação social (que pode ser por consulta pública), para identificar a demanda do cidadão pelas bases do órgão. A partir de então, deve elaborar uma matriz de priorização, e definir estratégias e cronogramas para a publicação, sustentação, difusão e fomento ao uso dessas bases de dados.

A Resolução nº 3 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) ampliou as diretrizes relacionadas à elaboração e divulgação dos Planos de Dados Abertos (PDAs). Essa resolução definiu que a vigência dos PDAs é de dois anos a partir da data da sua publicação, sendo necessário publicação de novo PDA após esse prazo. Atualmente, com base no Painel De

Monitoramento de dados públicos, apenas 93 órgãos federais já dispõem de PDAs, e tem-se 154 órgãos que ainda não têm nenhum PDA.

Uma das mudanças mais recentes e de grande importância na política brasileira de dados abertos foi a transferência da responsabilidade pela gestão integral da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal para a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme estabelecido no Decreto nº 9.906/2019. O decreto também prevê que os dados publicados pelos órgãos governamentais são de livre utilização pelos poderes públicos e pela sociedade, sendo autorizada a utilização gratuita das bases de dados e das informações disponibilizadas.

Além disso, foi instituída a Política Nacional de Governo Aberto por meio do Decreto nº 10.160/2019, instituindo uma nova configuração do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), cuja coordenação passa a ser função da CGU. 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.

Essas medidas representam avanços significativos na promoção da transparência e da participação cidadã no governo brasileiro. Na próxima seção, serão apresentadas as ferramentas de monitoramento da política de dados abertos no Brasil.

3.4 Benefícios da disponibilização dos dados governamentais abertos

O movimento de dados governamentais abertos desperta uma atenção significativa devido ao seu potencial de transformação social e política (HALONEN, 2012). Nesse contexto, a disponibilização dos dados governamentais abertos proporciona uma série de benefícios, tanto para os governos como para os membros da sociedade. Nos dizeres de Diniz (2010, p. 1),

a disponibilização de dados governamentais abertos permite que as informações sejam utilizadas da maneira e conveniência do interessado de tal forma que elas possam ser misturadas e combinadas para agregar mais valor aos dados.

Corroborando, os autores Germano, Souza e Sun (2016) enfatizam que a implementação de Dados Governamentais Abertos visa superar as limitações de acesso às informações, possibilitando que os dados sejam facilmente encontrados, acessados, entendidos e utilizados de acordo com as necessidades e interesses de cada indivíduo, não se limitando a interpretações definidas pelo formato em que a informação é publicada.

Uma das notáveis vantagens da publicação dos dados em formato aberto reside na possibilidade de reutilização pelo cidadão para além daquele contexto no qual foi publicado. Essa reutilização dos dados públicos pela sociedade civil amplia a capacidade dos cidadãos de fiscalizar e exigir eficiência/eficácia dos órgãos governamentais. Além disso, abre oportunidades para empresas, tanto públicas quanto privadas, aproveitarem os dados disponíveis para criar novos serviços e produtos, impulsionando a inovação e aprimorando a qualidade dos serviços públicos prestados.

Conforme destacado por Janssen *et al.* (2012), os benefícios dos Dados Governamentais Abertos podem ser agrupados em três grandes categorias:

I - Benefícios políticos e sociais: esses benefícios referem-se às implicações dos dados abertos no sistema político, na democracia e na vida dos cidadãos. Isso inclui mais transparência, fortalecendo a responsabilização democrática e promovendo o desenvolvimento do conhecimento e a inovação. Além disso, a abertura dos dados pode dar origem a serviços sociais, melhorando a qualidade de vida da população.

II - Benefícios econômicos: os dados governamentais abertos estimulam o crescimento econômico e a competitividade ao fornecer informações para empresas e empreendedores tomarem decisões estratégicas informadas.

III - Benefícios operacionais e técnicos: a abertura de dados permite a reutilização, evitando a duplicação de esforços e custos. Também melhora as políticas públicas por meio da otimização de processos administrativos, tornando a gestão pública mais eficiente.

Portanto, esses benefícios demonstram claramente a importância dos Dados Governamentais Abertos, revelando como eles podem moldar

positivamente o tecido social e político. À medida que exploramos o potencial transformador dessas informações acessíveis, somos lembrados de que a transparência, a inovação e o avanço são mais do que simples palavras; são a essência de uma sociedade mais aberta, participativa e progressista.

3.5 Ferramentas de monitoramento da política de dados abertos no Brasil

As ferramentas de monitoramento da política de dados abertos no Brasil são recursos utilizados para acompanhar, avaliar e garantir a implementação eficaz da política de abertura de dados governamentais no país. Elas desempenham um papel fundamental na promoção da transparência e no fortalecimento da governança de dados abertos.

Uma das primeiras ferramentas para o monitoramento da transparência das informações públicas foi o lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2004, pela Controladoria-Geral da União (CGU), formalizado pelo Decreto nº 5.482/2005. Esse portal foi concebido com o propósito de garantir a aplicação eficaz e adequada dos recursos públicos. Embora seu enfoque principal não tenha sido a disponibilização de dados nos moldes preconizados pelos DGA, ao menos oferece à sociedade o acesso a dados e informações governamentais por meio de planilhas eletrônicas.

Em 2012, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) lançou seu projeto principal, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, com a finalidade de se tornar o ponto central para a publicação, busca e acesso a dados públicos no Brasil. Este portal atua como um repositório unificado que abriga os dados abertos divulgados por diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O portal é de livre acesso, projetado com simplicidade e facilidade de navegação, permitindo que os dados sejam encontrados e filtrados com facilidade (conforme ilustrado na Figura 02). Atualmente, o portal disponibiliza 12.258 conjuntos de dados abertos, provenientes de 244 organizações.

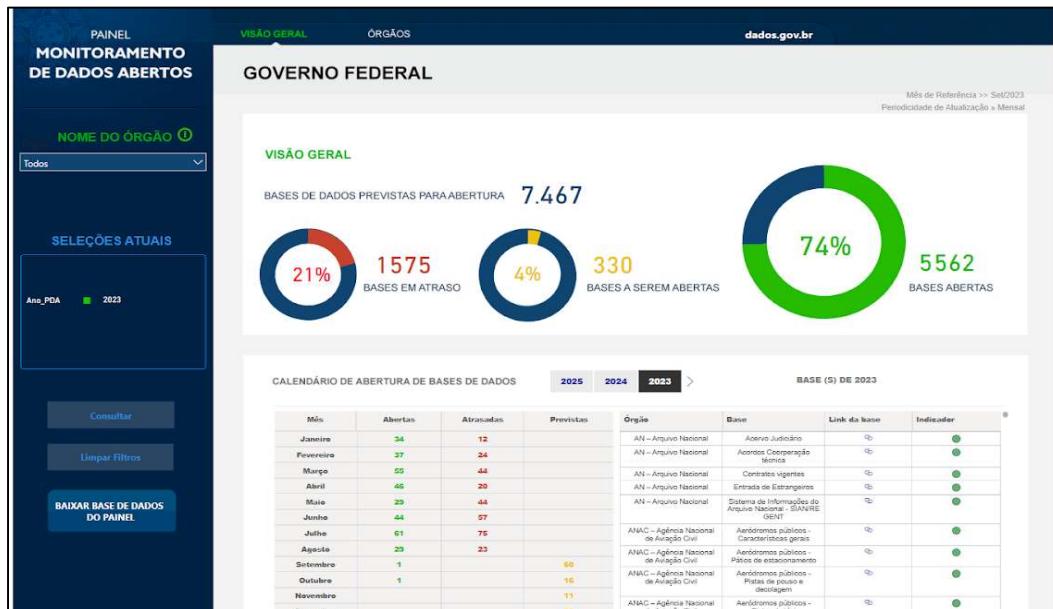
Figura 02 - Tela inicial do Portal Brasileiro de Dados Abertos

Fonte: Gov.Br (2023)

Disponível em <<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados>>. Acesso em 15 ago. 2023.

Já o Painel de Monitoramento de Dados Abertos (Figura 03), desenvolvido pela CGU e lançado em 2017, oferece uma visão geral da abertura de dados dos órgãos do Poder Executivo Federal. O objetivo principal do Painel é aprimorar a cultura da transparência pública e estimular o controle social.

Figura 03 - Tela inicial do Painel de Monitoramento de Dados Abertos



Fonte: Gov.Br (2023)

Disponível em <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>>. Acesso em 15 ago. 2023.

Essa ferramenta possibilita o acompanhamento da publicação do Plano de Dados Abertos (PDA) pelos órgãos, bem como o monitoramento das bases de dados já publicadas, aquelas programadas para serem disponibilizadas e as que estão em atraso em relação aos cronogramas estabelecidos nos respectivos PDAs. Essa abordagem possibilita uma avaliação do grau de conformidade de cada órgão federal com a Política de Dados Abertos.

De acordo com os dados fornecidos⁷, somente 93 órgãos têm um PDA vigente e publicado, enquanto 153 não têm PDA publicado. Entre os órgãos com PDA vigente, 74% das bases de dados programadas para abertura estão seguindo o cronograma previsto, enquanto 21% estão em atraso.

Pode-se dizer, portanto, que essas ferramentas de monitoramento da política de dados abertos no Brasil transformam informações em poder, uma vez que capacitam cidadãos e organizações a moldar um futuro mais justo e informado. À medida que exploramos as capacidades dessas ferramentas, percebemos que estamos na vanguarda de uma revolução onde a democracia se fortalece e as vozes se amplificam. Elas nos lembram que a inovação e a tecnologia podem servir como faróis, iluminando o caminho para uma sociedade mais transparente e participativa.

Por fim, é fundamental ressaltar que a eficácia dessas ferramentas depende do engajamento ativo da sociedade. A sociedade desempenha um papel vital ao fazer uso dessas ferramentas para monitorar e avaliar a implementação das políticas de Dados Governamentais Abertos. É através do envolvimento ativo dos cidadãos, da sociedade civil e de organizações que essas ferramentas se tornam instrumentos poderosos para garantir que a transparência e a *accountability* sejam efetivamente aplicadas.

⁷ Dados referentes a setembro de 2023, com base nas informações disponibilizadas no Painel de Monitoramento de Dados Abertos. Disponível em <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>>. Acesso em 07 set. 2023.

4 A RELAÇÃO ENTRE DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS E O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Nesta sessão, adentra-se na análise da relação entre Dados Governamentais Abertos (DGA) e o Direito de Acesso à Informação Pública, e, a partir das construções das subsecções, cumpre-se os demais Objetivos Específicos propostos.

A fim de atender ao Objetivo Específico II, que consiste em *Avaliar a relação entre os dados governamentais abertos e o direito de acesso à informação pública, identificando as formas pelas quais a disponibilização de dados abertos contribui para o exercício desse direito*, faz-se a análise da complementaridade entre esses dois pilares da transparência governamental (DGA e o Direito de Acesso à Informação), examinando como interagem e se fortalecem mutuamente.

Na subseção 4.2, pretende-se cumprir o Objetivo Específico III, que visa *Examinar os desafios e obstáculos enfrentados na implementação de políticas de dados abertos, levando em consideração aspectos jurídicos, institucionais e tecnológicos*. A discussão fica direcionada para os desafios, barreiras e obstáculos que frequentemente surgem durante a implementação efetiva das políticas de abertura de dados.

Para alcançar o Objetivo Específico IV, que busca *Propor recomendações e soluções para aprimorar as políticas de dados governamentais abertos no Brasil, visando fortalecer a transparência e o controle social no âmbito do setor público*, investiga-se as práticas brasileiras de abertura de dados governamentais, apresentando exemplos concretos que ilustram o progresso alcançado no Brasil nessa área. E, por fim, projeta-se novos horizontes a partir dos dados abertos no Brasil, destacando os avanços esperados e as perspectivas futuras.

4.1 A complementaridade entre dados abertos e acesso à informação

Nesta seção, adentra-se mais profundamente na dinâmica do encontro entre o Direito de Acesso à Informação e os Dados Abertos Governamentais (DGA), explorando como a abertura de dados enriquece e fortalece a garantia do acesso à informação pública. A complementaridade entre esses dois pilares da transparência é crucial para promover uma sociedade informada, participativa e engajada no controle das ações governamentais.

Primeiramente, é fundamental compreender que o Direito de Acesso à Informação, enquanto direito fundamental, assegura aos cidadãos o acesso a informações detidas sob a guarda do Estado. No entanto, a mera existência desse direito, por si só, não garante a sua efetividade, como apontado por Jardim (1999).

Ou seja, para cumprir o acesso à informação pública, não é suficiente apenas disponibilizá-la; faz-se mister que essa informação esteja prontamente acessível, de forma a desempenhar seu papel social de maneira eficaz. Para além disso, permitir que os cidadãos utilizem ou apliquem essas informações em diferentes contextos, para além das circunstâncias nas quais foram originalmente publicadas, representa um avanço inestimável para o direito à informação pública. É nesse contexto que os Dados Governamentais Abertos emergem como um instrumento complementar para a efetivação desse direito.

É relevante destacar as distinções entre a Lei de Acesso à Informação e a iniciativa de Dados Governamentais Abertos. A LAI estabelece o direito de acesso à informação pública, desempenhando um papel fundamental na garantia de outros direitos. Portanto, seu objetivo é garantir o acesso à informação pública qualitativas e quantitativas, armazenadas em diversos formatos, como documentos, atas, memorandos e relatórios. A defesa desse direito reside não se limita apenas ao exercício de um direito fundamental, mas também é instrumental para a realização de outros direitos (CEPIK, 2000).

Por outro lado, os DGA concentram-se principalmente na dimensão técnica do acesso, fornecendo informações em formatos que facilitam o reuso e a combinação, com o propósito de estimular a criação de novos produtos e serviços (DINIZ, 2010). O paradigma dos DGA exige atenção não apenas ao

acesso às informações públicas, mas também aos aspectos técnicos e legais associados à utilização (ou reutilização) dessas informações, de modo a garantir que todos da sociedade tenham “condições mínimas para aproveitar (ou reaproveitar) o valor social, político e econômico inerente às informações públicas geradas e coletadas pelo Estado, sem restrição (POSSAMAI; SOUZA, 2020, p. 4).

Costa Pinho e Silva (2019) ressaltam que uma diferença significativa entre os dados abertos e outras informações governamentais reside no padrão do formato aberto, que é formulado por meio de uma série de requisitos para possibilitar o acesso, a reutilização, a leitura por máquinas e a distribuição livre. Portanto, embora haja convergências, o movimento pelos dados abertos diverge das demandas anteriores, pois enfatiza dados brutos em vez de informações interpretadas previamente, além de propor uma formatação que facilite a reutilização e a redistribuição dos dados.

Nesse ínterim, Diniz (2010, p. 4) coloca que

usuários que não possuem um navegador na Internet da marca x, ou que possuam um editor de texto da marca y, ou ainda que não possuam o gerenciador de banco de dados da marca z estarão impossibilitados de terem acesso às informações disponíveis. Igualmente, pessoas com deficiência poderão encontrar dificuldades de acesso às informações e serviços públicos se elas não possuírem uma ferramenta específica. O objetivo da disponibilização de Dados Governamentais Abertos é superar essas limitações impostas aos usuários de informações do serviço público de tal maneira que estes possam facilmente encontrar, acessar, entender e utilizar os dados públicos segundo os seus interesses e conveniências.

A complementaridade entre o Direito de Acesso à Informação e os DGA reside no fato de que os dados abertos simplificam e democratizam o acesso à informação pública. Os cidadãos não precisam mais depender exclusivamente de pedidos formais de informação e nem dos formatos em que são publicados; eles podem encontrar, baixar e utilizar dados diretamente a partir de portais governamentais ou outras fontes abertas. Isso não apenas economiza tempo, mas também empodera os cidadãos, permitindo que eles explorem, analisem e compreendam as informações governamentais de maneira independente.

Além disso, a abertura de dados viabiliza a criação de aplicativos, ferramentas e análises por parte da sociedade civil, acadêmicos e empresas. Essa ampla participação na reutilização de dados não apenas enriquece o

debate público, mas também contribui para a *accountability* governamental. Os cidadãos podem usar os dados para verificar as ações do governo, identificar irregularidades, propor soluções e influenciar políticas públicas.

À medida que se explora essa relação entre os Dados Governamentais Abertos (DGA) e o Direito de Acesso à Informação, desvelamos um cenário onde a transparência ganha uma dimensão inédita e empolgante. Representa um marco importante, em que a transparência transcende sua concepção inicial, não se limitando mais à mera obrigação legal do governo em um regime representativo. Neste contexto, a partir dos dados abertos, a transparência transforma-se em uma autêntica matéria-prima, uma força vital capaz de gerar serviços públicos de excelência, fomentar inovações tecnológicas revolucionárias e impulsionar o crescimento econômico de nações inteiras.

Portanto, a partir dos DGA, os governos não apenas prestam contas de suas ações, mas também liberam um vasto tesouro de informações que podem ser utilizadas como alicerce para a construção de uma sociedade mais informada, participativa e engajada. Essa mudança de paradigma redefine a relação entre o Estado e a sociedade, destacando o potencial transformador da transparência para além de suas origens legais.

4.2 Desafios e obstáculos na implementação efetiva das políticas de abertura de dados

Para compreender adequadamente a implementação da política de dados abertos no Brasil, é essencial analisar as barreiras que surgem ao longo do processo. A partir dessa compreensão, torna-se mais factível identificar soluções, propor melhorias e promover uma implementação efetiva que fortaleça a transparência, o acesso à informação pública e o controle social no âmbito do setor público.

A partir das conclusões da pesquisa feita por Janssen *et al.* (2012), é possível agrupar os desafios que contribuem para a complexidade na disseminação dos dados governamentais abertos nas seguintes categorias:

Quadro 2: Barreiras identificadas para a implantação da política de dados abertos

Categoria	Barreiras
Institucionais	Relacionadas a desafios internos nos órgãos governamentais que dificultam o processo de divulgação de dados, como a falta de uniformidade nas políticas de publicação de dados, insuficiência de recursos específicos para essa finalidade, ausência de procedimentos definidos e falta de capacitação
Complexidade da tarefa	Obstáculos vinculados às dificuldades para o usuário utilizar e se aproveitar dos reais potenciais dos dados abertos, em virtude de aplicações que escondem ou dificultam a reutilização dos dados, além de pouca explicação do significado dos dados; e falta de conhecimento dos usuários para a utilização efetiva dos dados ou compreensão de seu potencial
Uso e participação	Considerações relacionadas à ausência de incentivo para que haja interação da sociedade com os dados
Aspectos Legais	Questões jurídicas ligadas ao acesso aos dados, incluindo preocupações com a violação da privacidade, ausência de licenças para a utilização dos dados, o que limita seu acesso e uso
Qualidade da Informação	Considerações relacionadas à qualidade dos dados fornecidos pelo governo, tais como falta de precisão, informações incompletas limitadas a determinados intervalos, dados obsoletos e não vigentes
Técnica	Relacionadas aos aspectos técnicos da disponibilização de dados, como a necessidade de dados em formato bem definido, a falta de padrões e a ausência de uma plataforma centralizada de divulgação de dados

Fonte: Adaptado de Janssen et al. (2012)

Considerando tais barreiras, e analisando a realidade institucional do serviço público brasileira, é possível identificar variáveis que impactam em grande medida na implementação efetiva das políticas de abertura de dados em diversos países, inclusive no Brasil. Dentre essas variáveis, elenca-se a informatização não padronizada da Administração Pública (BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013). Esse cenário da informatização fragmentada resultou em uma complexa rede de sistemas e bancos de dados heterogêneos, operando com diferentes padrões e estruturas de informações. Como consequência, a integração e a interoperabilidade entre esses sistemas tornaram-se tarefas árduas.

Cada órgão público adotou sistemas de informação específicos, muitas vezes incompatíveis entre si. Essa falta de uniformidade prejudicou a capacidade de compartilhamento e intercâmbio de informações entre as entidades governamentais, bem como com o setor privado e a sociedade civil.

Outrossim, a carência de pessoal técnico qualificado para manusear dados em formato aberto emerge como um desafio para a eficaz implementação dessa política. Um estudo conduzido pelo Tribunal de Contas da União - TCU, sobre Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, conforme registrado no Acórdão 2.569/2014, destacou a escassez de servidores especializados em Tecnologia da Informação, que representam apenas 4,7% do total de servidores e empregados públicos. Além disso, uma preocupação relevante manifestou-se na forma da alta rotatividade, na qual, em certos anos, a perda de servidores na área de TI superou a entrada de novos profissionais.

Na época da elaboração do relatório supramencionado, um indicador inquietante era o acesso limitado à internet, que abrangia apenas 50% da população brasileira, sendo a outra metade categorizada como “usuários excluídos digitalmente”. Todavia, é notório que houve progresso nesse cenário, visto que dados recentes indicam que no Brasil já se tem, aproximadamente, 80% da população com acesso à internet (CETIC.BR, 2022).

A implementação de políticas de dados abertos pode, ainda, se deparar com a resistência à mudança e à colaboração, uma vez que essas políticas requerem alterações organizacionais, culturais e políticas, além da necessidade de cooperação entre diversos órgãos e setores do governo. Ademais, a falta de uma cultura de transparência e abertura prevalece em muitos setores da administração pública brasileira, o que torna desafiadora a adoção de políticas que promovam a divulgação de dados governamentais de maneira ampla e acessível.

Ao relacionar a lacuna entre as promessas e as barreiras da política de abertura dos dados, Janssen *et al.* (2012) formularam alguns mitos difundidos sobre o tema:

Mito 1: A divulgação de dados automaticamente resultará em benefícios

Mito 2: Toda informação deve ser divulgada sem restrições

Mito 3: É apenas uma questão de publicar dados públicos

Mito 4: Todo cidadão pode utilizar dados abertos

Mito 5: Dados abertos levarão a um governo aberto

Esses mitos supramencionados têm um impacto significativo na política de dados abertos, uma vez que, muitas vezes, são disseminados para enfatizar os benefícios potenciais, enquanto ignoram ou minimizam as barreiras e desafios reais envolvidos na implementação eficaz dessas políticas. Eles podem criar expectativas irrealistas e simplificadas em relação aos dados abertos, o que pode levar a uma falta de compreensão sobre a complexidade e os esforços necessários para tornar os dados verdadeiramente acessíveis e úteis. Portanto, é fundamental abordar esses mitos de maneira crítica e realista para promover uma implementação eficaz e bem-sucedida das políticas de dados abertos.

Como apontado por Silva *et al.* (2014, p. 26), “a disponibilização dos dados abertos por parte dos governos não deve ser considerada um fim em si mesma”. Diversos profissionais e pesquisadores têm alertado a potencial “ilusão” de transparência que pode ser criada pela disponibilidade desses dados. É preciso considerar questões adjacentes à publicação de dados abertos, que não estão sendo discutidas na profundidade requerida, tais como a dificuldade em interpretar os dados governamentais e deles tirar informações úteis à realidade do cidadão e os riscos de invasão da privacidade ou divulgação de dados sigilosos ou incorretos.

Nesse ínterim, Silva *et al.* (2014) elenca que a adoção dos dados abertos deve considerar as variáveis pertencentes a três grandes grupos: 1) custos da disponibilização continuada dos dados; 2) qualidade, utilidade, e usabilidade dos dados; e 3) privacidade e proteção dos dados pessoais.

Portanto, a complexidade dos desafios enfrentados na implementação efetiva das políticas de abertura de dados demonstra a necessidade de uma abordagem abrangente e estratégica. Superar esses obstáculos requer não apenas ações técnicas, como a padronização de formatos de dados, mas também um compromisso político firme, a promoção de uma cultura de

transparência e o desenvolvimento de capacidades institucionais para gerir e disponibilizar informações de maneira eficiente e segura, além de estímulos à colaboração e à participação da sociedade. Nesse contexto, é fundamental compreender que a abertura de dados governamentais é um processo contínuo, que demanda esforços constantes e adaptação às novas realidades tecnológicas e organizacionais.

Por fim, no que se refere às dificuldades enfrentadas pelos usuários para o uso dos dados governamentais abertos, uma das complexidades frequentemente mencionadas na literatura está associada ao fato de que esses recursos podem beneficiar, inicialmente, apenas um grupo limitado de usuários que possuem conhecimentos técnicos e habilidades específicas. Isso porque, de acordo com Weerakkody *et al.* (2017), os dados são divulgados em formato bruto, o que torna relativamente difícil para os usuários compreender e usar os dados de maneira significativa no contexto de tomada de decisão do dia-a-dia.

Para que os dados sejam efetivamente utilizados e que produtos e serviços inovadores possam surgir a partir deles, não basta apenas a disponibilização por parte dos governos, mas também a criação de uma demanda significativa por esses dados. Nesse contexto, a promoção de reusos desempenha um papel fundamental, cujas algumas das iniciativas brasileiras serão apresentadas no tópico seguinte.

4.3 Práticas brasileiras de uso de dados governamentais abertos

Para garantir que os dados governamentais abertos sejam verdadeiramente úteis à sociedade, a mera publicação não é suficiente. É fundamental que essas informações estejam prontamente acessíveis aos cidadãos e despertem interesse para seu uso. Nesse contexto, o Brasil já conta com alguns aplicativos cívicos⁸ que buscam aproveitar os dados abertos.

⁸ Aplicativos cívicos são programas de software projetados para dispositivos móveis e computadores, visando facilitar a interação entre os cidadãos e o governo. Eles oferecem acesso a informações governamentais, promovem a participação cidadã, fornecem serviços públicos online e incentivam a fiscalização e a transparência. Além disso, esses aplicativos desempenham um papel educativo, ensinando os cidadãos sobre seus direitos e deveres na vida política. Eles são essenciais para promover a democracia participativa e melhorar a qualidade dos serviços públicos (FREITAS, 2016).

Para fomentar a criação colaborativa de novos produtos e serviços a partir dos dados abertos, entidades governamentais têm promovido maratonas de desenvolvimento de aplicativos e ferramentas digitais com objetivo de aumentar a transparência das informações públicas e mobilizar a sociedade na busca de melhorias para eficiência e efetividade das ações governamentais. Esses eventos são chamados de *hackathons*⁹, nos quais equipes compostas por profissionais de Tecnologia da Informação e outros grupos interessados são desafiados a desenvolver análises, visualizações e aplicativos inovadores, utilizando como base os conjuntos de dados abertos governamentais.

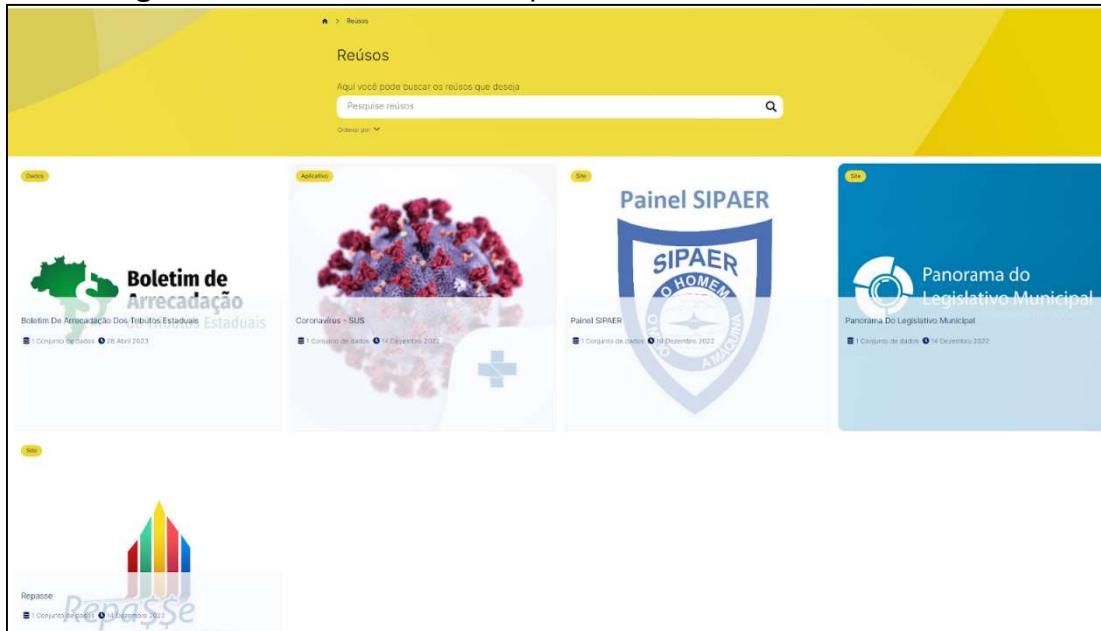
As aplicações resultantes dos *hackathons* são as mais variadas possíveis, e abrangem desde simplificar a visualização de dados públicos até o uso de inteligência artificial (IA) para fiscalizar gastos governamentais e prever resultados em políticas públicas.

Na área do Direito, tem destaque o *Global Legal Hackathon*, um evento internacional que reúne profissionais da área jurídica, desenvolvedores de software, designers e empreendedores para criar soluções tecnológicas inovadoras relacionadas ao direito e à justiça. Durante o *hackathon*, os participantes formam equipes e trabalham intensivamente para desenvolver aplicativos, plataformas, chatbots e outras ferramentas que possam melhorar o acesso à justiça, otimizar processos legais e promover a transparência no sistema legal. No último evento, ocorrido em 2022, o projeto Shedheads desenvolveu uma plataforma para padronizar os contratos de aluguel de imóveis a estudantes, através de um aplicativo com imagens e linguagem simples para explicar as principais cláusulas dos contratos, que permite, ainda, a conclusão e gerenciamento digital do contrato.

No Portal Brasileiro de Dados Abertos são indicados cinco recursos que fazem o reuso de dados abertos, conforme mostrado na Figura 04.

⁹ Hackathon que é a junção das palavras “Hack”, relativo a desenvolvimento de softwares e muitas vezes a crimes cyberneticos, e “Marathon”, de maratona. Surgiu no início dos anos 2000 para fazer jus às maratonas de desenvolvimento de aplicações como foco ágil e para solucionar problemas objetivos. Ganhou novo corpo quando utilizado no desenvolvimento para cunho social de aplicações, e no cenário das start-ups para avaliar capacidade inventiva e produtiva do time de desenvolvedores. (CGDF, 2023, online)

Figura 04: Reusos indicados pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos



Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos (2023).

Disponível em <<https://dados.gov.br/dados/reusos>>. Acesso em 15 ago. 2023.

O Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais traz dados referente aos tributos estaduais, informados por cada unidade federada, de janeiro de 1997 a junho de 2023. O aplicativo Coronavírus - SUS, criado pelo Ministério da Saúde, tem o objetivo de conscientizar a população com informações sobre o novo coronavírus, com informações sobre os sintomas, o que fazer em caso de suspeita de infecção, e mapa com unidades de saúde próximas. O Painel SIPAER é uma ferramenta de visualização de dados sobre as ocorrências aeronáuticas da Aviação Civil Brasileira, organizado pela Força Aérea Brasileira (FAB), que traz os dados em forma de gráficos e tabelas, que podem ser dinamicamente modificados com filtros. O Panorama do Legislativo Municipal tem o objetivo de agregar todos os dados públicos sobre as Câmaras Municipais do Brasil. E o Repasse é um site que traz a visualização das transferências do governo federal para a sua cidade, bem como de seus impactos.

Além destes exemplos apresentados pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos, destaca-se outras aplicações que fazem uso de dados abertos. Um exemplo notável é o QEdu (Figura 05), uma iniciativa na área educacional que oferece um portal aberto e gratuito contendo informações sobre o desempenho dos alunos do 5º e 9º anos nas escolas municipais e estaduais do Brasil. O QEdu utiliza dados provenientes da Prova Brasil, do Censo Escolar e do Ideb, para

fornecer informações detalhadas sobre infraestrutura escolar, perfil dos alunos, professores e diretores, bem como indicadores relacionados ao aprendizado dos estudantes e à qualidade de ensino. Essa plataforma se destaca como um exemplo prático de como dados abertos podem ser aproveitados para melhorar a educação e o acesso a informações relevantes no setor educacional.

Figura 05: Tela inicial do “QEdu”



Fonte: QEdu (2023).

Disponível em <<https://qedu.org.br/>>. Acesso em 15 ago. 2023.

O Projeto Serenata de Amor (Figura 06) é uma notável iniciativa de código aberto que utiliza dados governamentais abertos como base para o escopo de fiscalização de gastos públicos. Um de seus principais marcos é a criação de "Rosie", um sistema de inteligência artificial desenvolvido pela Serenata, que tem a capacidade de analisar minuciosamente os reembolsos realizados por deputados federais e senadores por meio da Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

O propósito de Rosie é detectar possíveis irregularidades e suspeitas nesses reembolsos, além de incentivar a população a questionar tais gastos. Trata-se de um projeto que se destaca pela combinação de dados abertos e tecnologia, que pode empoderar os cidadãos no acompanhamento e fiscalização das ações do governo, promovendo maior transparência e *accountability*.

Figura 06: Tela inicial do “Operação Serenata de Amor”



Fonte: Operação Serenata de Amor (2023).
Disponível em <<https://serenata.ai/>>. Acesso em 15 ago. 2023.

O "Meu Município" (Figura 07) é um portal de acesso público e gratuito que desempenha um papel fundamental na organização e disponibilização de informações sobre os municípios brasileiros. Seu principal objetivo é tornar os dados financeiros municipais acessíveis e compreensíveis, permitindo que os cidadãos acompanhem e comparem as arrecadações e os gastos de recursos públicos de suas cidades. Além de servir como uma ferramenta essencial para o controle social, o "Meu Município" também é adotado por gestores públicos como uma fonte confiável de informações, auxiliando em análises críticas e na tomada de decisões que moldam o futuro e o desenvolvimento das cidades.

Figura 07: Tela inicial do “Meu Município”



Fonte: Meu Município (2023).
Disponível em <<https://meumunicipio.org.br/>>. Acesso em 15 ago. 2023.

Portanto, percebe-se que, no cenário brasileiro, as práticas de uso de dados governamentais abertos já demonstram sua capacidade de tornar a transparência e a participação democrática mais concretas e acessíveis. O reuso dessas informações não é uma utopia, mas uma realidade que se fortalece a cada dia. Ainda assim, para que os benefícios dos dados abertos alcancem todo o seu potencial, é essencial que haja esforços contínuos na geração de demanda por esse tipo de informação pública. Governos, instituições e a sociedade em geral desempenham papéis cruciais nesse processo, trabalhando em conjunto para tornar os dados abertos não apenas disponíveis, mas também valiosos e impactantes.

4.4 Novos horizontes a partir dos dados abertos no Brasil: avanços esperados

No cenário dos dados governamentais abertos no Brasil, vislumbram-se horizontes repletos de avanços e promessas significativas. À medida que as políticas de abertura de dados se consolidam e a conscientização sobre sua importância cresce, novas perspectivas surgem para o futuro.

Um dos avanços mais esperados é a contínua expansão do universo de informações disponíveis, abrangendo uma maior variedade de órgãos públicos e temas relevantes para a sociedade. Com isso, espera-se que um número crescente de cidadãos possa usufruir dos benefícios da transparência e da participação ativa na governança.

Além disso, aprimoramentos na qualidade e padronização dos dados, bem como a disponibilidade em formatos mais acessíveis, tendem a ampliar o potencial de reuso dessas informações. O desenvolvimento de ferramentas e aplicativos inovadores deve continuar a florescer, permitindo que os dados abertos sejam cada vez mais relevantes na tomada de decisões, no monitoramento de políticas públicas e no engajamento cívico.

Outro avanço esperado está relacionado à consolidação de parcerias entre o setor público, a sociedade civil, o setor privado e a academia. Essas colaborações podem fortalecer o ecossistema de dados abertos, incentivando o compartilhamento de conhecimento e a cocriação de soluções inovadoras. Além

disso, a disseminação de boas práticas, capacitação de agentes públicos e a promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade são elementos cruciais nesse contexto.

A conscientização sobre os riscos e desafios da utilização dos dados governamentais abertos também deverá se aprimorar, auxiliando na mitigação de problemas como a privacidade e a segurança da informação. A legislação e as políticas relacionadas aos dados abertos devem evoluir para garantir a proteção dos direitos individuais e promover um ambiente de confiança.

Em suma, os avanços esperados no campo dos dados governamentais abertos no Brasil são promissores. À medida que a sociedade, juntamente com o governo, aproveita os benefícios já disponíveis, é possível que o país continue a trilhar o caminho da transparência, da inovação e da participação cidadã. A jornada rumo a um futuro mais democrático e eficiente está em andamento, e a visão de novos horizontes a partir dos dados abertos está se tornando cada vez mais uma realidade palpável.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa ora apresentada, que investigou o impacto dos dados governamentais abertos na efetividade do direito de acesso à informação pública, buscou-se compreender o papel fundamental desempenhado por essa política de transparência. É seguro afirmar que se alcançou o objetivo geral proposto, que foi de *compreender o papel dos dados governamentais abertos para o pleno exercício do direito de acesso à informação pública.*

Restou constatado que a abertura de dados governamentais tem um impacto significativo na promoção da transparência, da responsabilidade (*accountability*) e da participação cidadã. Através do livre acesso, reuso e compartilhamento dessas informações, os cidadãos ganham o poder de fiscalizar o governo, participar ativamente do processo democrático e contribuir para uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

Os dados governamentais abertos capacitam os cidadãos, fornecendo-lhes as ferramentas necessárias para tomar decisões informadas, além de contribuir para a construção de políticas públicas mais alinhadas com as necessidades da sociedade. Portanto, a disponibilidade de informações públicas em formato de dados abertos é uma peça-chave para a efetivação do direito de acesso à informação pública, fortalecendo a democracia e promovendo um governo mais transparente e participativo.

Ademais, as iniciativas apresentadas quanto ao uso dos dados abertos demonstram que a disponibilidade de informações públicas em formatos abertos não é uma utopia, mas sim uma realidade que nos conduz a um futuro mais transparente e participativo. As análises feitas permitiram desvelar a essência da relação entre a disponibilização de informações em formato de dados abertos e a efetividade do direito de acesso à informação. É certo que transparência pública e o acesso à informação são elementos intrinsecamente ligados, formando uma base sólida para a construção de um Estado democrático e eficiente.

No entanto, é crucial reconhecer que essa mudança de paradigma não é uma tarefa simples nem rápida. A transparência e o acesso à informação representam um processo educacional tanto para a Administração Pública

quanto para a sociedade. A Administração deve aprender a prestar informações de forma ampla e clara, e a sociedade deve aprender a demandar essa informação e fazer uso estratégico dela. Portanto, é importante salientar que levará tempo até que todos se acostumem com esse novo modelo de gestão transparente.

Os dados governamentais abertos, como catalisadores dessa transformação, abrem portas para uma era em que cidadãos, empresas e governos colaboram na construção de um futuro mais inclusivo e brilhante. Compartilhar informações empodera a todos a serem agentes de mudança, permitindo-nos moldar um amanhã repleto de oportunidades e realizações.

A transparência governamental é a essência da democracia, e essa transparência se realiza por meio do acesso do cidadão à informação governamental. Ao encerrar este estudo, olha-se para o futuro com entusiasmo. Os dados governamentais abertos são uma ferramenta poderosa que continuará a impulsionar nossa sociedade em direção a um Estado mais transparente, responsável e eficaz. Acredita-se que, à medida que a compreensão e o uso desses dados crescem, os benefícios dos dados abertos se tornarão cada vez mais concretos.

Portanto, o desafio agora é manter o ímpeto, promover a educação cívica e criar um ambiente propício para a geração de demanda por informações públicas no formato de dados abertos. Assim, as sementes da transparência e da participação cidadã continuarão a florescer, iluminando o caminho em direção a um futuro onde todos, sem exceção, podem exercer plenamente o seu direito de acesso à informação pública.

Conclui-se atribuindo a esta pesquisa o status de celebração do poder da informação e do potencial transformador dos dados governamentais abertos. Acredita-se que cada passo em direção à transparência é um passo em direção a um mundo melhor, mais justo e mais informado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. El Acceso a la Información como Derecho. **Cuadernos de Análisis Jurídico**, Santiago, n. 10, p. 197-218, 2000.

ALBANO, Cláudio Sonáglio; CRAVEIRO, Gisele da Silva. Lições aprendidas com a utilização de dados orçamentários em formato aberto: um estudo exploratório no ecossistema brasileiro. **Revista de Gestão e Projetos – GeP**, V. 6, N. 3., Setembro/Dezembro. 2015.

ARTICLE 19. **Leis de Acesso à Informação:** dilemas da implementação. São Paulo: Article 19, 2011, 40 f. (Estudos em Liberdade de Informação).

BAIRRAL, M.A da C.; SILVA, A.H.C; ALVES, F.J dos. **Transparência no setor público:** uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 210. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015.

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

BATISTA, Augusto Herrmann; SILVA, Nitai Bezerra da; MIRANDA, Christian Moryah Contiero. Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. In: **Congresso de Gestão Pública**, 6., Brasília/DF, 2013.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Mediação e apropriação da informação pública:** a educação fiscal. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2014.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Informação pública:** entre acesso e apropriação social. 2010a. 202f. (Dissertação) Mestrado em Ciência da Informação - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2010.

BERNADES, Camila Fernandes Santos. **O direito fundamental de acesso à informação:** uma análise sob a ótica do princípio da transparência. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 30.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

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

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

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 4**, de 12 de abril de 2012. Institui a infraestrutura nacional de Dados Abertos – INDA. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 2012. Seção 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.804**, de 15 de julho de 2014. Institui a Lei de Dados Abertos (...) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014

BRASIL. **Decreto nº 8.777**, de 11 de Maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 2016. Seção 1.

BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePING**. Brasília, 2018. Disponível em <<https://eping.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em 25 jul. 2023.

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.

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

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional**. 5. Ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2022 [online]**. 2023. Disponível em <https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2022_coletiva_impressa.pdf>. Acesso em 15 jun. 2023.

CGDF - Controladoria-Geral do Distrito Federal. **Você já ouviu falar em Transparência Hacker E em Hackathon E em Dados Abertos**. *online*, 2019. Disponível em <<https://www.cg.df.gov.br/voce-ja-ouviu-falar-em-transparencia-hacker-e-em-hackathon-e-em-dados-abertos/>> . Acesso em 15 jun. 2023.

CGU - Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasília: CGU, 2011. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/5-plano-acao-nacional-30-03-2022.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2023.

CGU. **METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO 6º PLANO DE AÇÃO NACIONAL**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/metodologia-1.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2023.

COSTA PINHO, Maria Dominguez; SILVA, Maria Paula Almada. Governo aberto e dados abertos governamentais: um mapeamento e sistematização da produção acadêmica. **Comunicação & Inovação**, v.20, n. 43 [3-25], maio-ago, 2019.

DINIZ, Wagner. Como conseguir dados governamentais abertos. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2010.

EAVES, D. **The three laws of open government data**. 2009. Disponível em: <<http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ENTERRIA, Eduardo García de. **La lucha contra las immunidades del poder en el derecho administrativo**. Madrid: 1974.

FRANÇA, Henrique; CANUTO JÚNIOR, José. O acesso à informação ao longo da história e sua consolidação legal no Brasil: propostas de reflexão para o profissional arquivista. In CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 5., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Executiva Nacional das Associações Regionais de Arquivologia, 2012.

FREITAS, José Antônio de Carvalho. **Contribuições ao ecossistema de dados abertos do Governo Federal com enfoque em tecnologias cívicas.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2016.

FREITAS, R. K. V. de; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista De Administração Pública**, 48(4), 869–888, 2014. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0034-76121545>>. Acesso em 10 jun. 2023.

GERMANO, Edson Carlos; SOUZA, Cesar Alexandre de; SUN, Violeta. Business models adopted by intermediaries in the use of open government data. **Rebrae**, v. 9, n. 766, p.79-94, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOV.BR. **Infraestrutura Nacional de Dados Abertos** [online]. Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>>. Acesso em 15 jun. 2023.

HALONEN, A. **Being open about data:** analysis of the UK open data policies and applicability of open data. London: The Finnish Institute in London, 2012.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun. 2013.

JACOBI, Pedro R.; PINHO, José Antônio G. **Inovação no campo da gestão pública local:** novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

JANSSEN, M. et al. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management (ISM)**, v. 29, n. 4, pp. 258-268, 2012.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13. 2012. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação e Biblioteconomia, 2012.

JARDIM, José Maria. **Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil.** Niterói: EDUFF, 1995.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil:** usos e desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

LIMA, Hermes. Introdução à Ciência do Direito. 29. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1989.

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

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

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n.º 12.527/11). IN MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* **Direito e Administração Pública: Estudos** em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. **Malheiros**, 32º edição, 2006.

MELO, J. dos S.; MELIS, M.F.M. dos S. Análise da implementação da Política de Dados Abertos no âmbito do Poder Executivo Federal. **Reciis – Rev Eletron Comun Inf Inov Saúde**, nov., 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA, Diogo Luiz de Jesus. **Panorama sobre a utilização de dados governamentais abertos no Brasil:** um estudo a partir dos aplicativos desenvolvidos. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, 2015.

NASCIMENTO, Lucileide Andrade de Lima do. **Direito à informação e direitos sociais no contexto do capitalismo contemporâneo.** Dissertação (Mestrado) -- Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Vitória, 2007.

OBAMA, Barack. **Transparency and Open Government**. Memorandum for the heads of Executive Departments and Agencies. EUA, 2009. Disponível em <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>>. Acesso em 15 Ago. 2023.

OGP BRASIL. **Declaração de Governo Aberto [online]**. 2011. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2023.

OPEN DEFINITION. **The Open Definition**. 2016. Disponível em: <http://opendefinition.org>. Acesso em 19 maio 2023.

OPEN GOVERNMENT DATA. **Eight principles of Open Government Data**. 2022. Disponível em: https://public.resource.org/8_principles.html . Acesso em: 15 maio 2023.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Ciberciudadanía@ o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

POSSAMAI, A. J. **Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2016.

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti de. Transparência e Dados Abertos Governamentais: Possibilidades e Desafios a Partir da Lei De Acesso À Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 12, núm. 2, 2020.

PRINCE, A.; JOLÍAS, L.; BRYS, C. Análisis de la cadena de valor del ecosistema de datos abiertos de la Ciudad de Buenos. **Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe**, Montevideo, Uruguay, 2013.

REIS, Camille Lima; GOMES, Filipe Lôbo. Do Governo Eletrônico ao Governo Aberto: a evolução tecnológica e o protagonismo do cidadão. **RJLB**, Ano 8, nº 4, 2022.

SILVA, A. G. **Informação legislativa ao alcance do cidadão**: contribuição dos Sistemas de Organização do Conhecimento. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Clayton Ferreira da *et al.* Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. **Revista do TCU**, n. 13, 2014.

SILVA, Lucas Gonçalves da. O controle social como instrumento de defesa da democracia. **Revista Jurídica**, v. 04, n. 49, Curitiba, 2017.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O acesso à informação na legislação brasileira. **Revista da SJRJ**, v. 19, n. 3, p. 161-181, 2012.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK: The Right to Tell. **The Role of Mass Media in Economic Development**. Washington: World Bank, 2002.

UHLIR, P.F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006.

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

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

WEERAKKODY, Vishanth *et al.* Factors influencing user acceptance of public sector big open data. **Production Planning & Control**, 28:11-12, 891-905, 2017.