

Panorama global da abertura de dados governamentais

Tiago Emmanuel Nunes Braga¹, Nathaly Leite², Michelli Costa³

¹ <https://orcid.org/0000-0001-6332-7965> + IBICT, Brasília, DF. tiagobraga@ibict.br.

² <https://orcid.org/0000-0001-5777-753X> + IBICT, Brasília, DF. nathalyrocha@ibict.br.

³ <https://orcid.org/0000-0002-4789-7623> + UnB, Brasília, DF. michelli@unb.br.

Tipo de contribución: comunicación

Palavras-chave: Dados governamentais. Dados abertos. Índice de abertura de dados governamentais.

1 Introdução

A discussão sobre dados abertos governamentais é uma tendência mundial. Iniciativas como a Open Government Partnership (OGP) promovem que governos sejam mais transparentes por meio da disponibilização de dados e conteúdos em formatos abertos. A OGP iniciou suas atividades com 8 governos fundadores e em cinco anos já contava com a participação de aproximadamente 70 governos (OGP, 2016). Os compromissos firmados pela OGP são: aumentar o número de informação disponível sobre atividades governamentais, apoiar a participação civil, implementar os mais altos padrões de integridade profissional em sua administração e aumentar o acesso a novas tecnologias para abertura e responsabilização (OGP, 2016). A transparência nos dados e informações públicas é um importante mecanismo de combate à corrupção e de eficiência na gestão governamental. Nesse sentido, os países membros da OGP empreendem esforços na formalização e implementação de compromissos que garantam a abertura de seus dados. Além de se situar como uma importante ferramenta de cidadania, a disponibilização de dados abertos governamentais também pode ser situada dentro do campo da ciência aberta, conforme apontado por Pontika et al. (2015) em sua taxonomia da ciência aberta.

Atualmente os países membros da OGP possuem 2883 compromissos firmados, no entanto, isso não significa necessariamente que tais compromissos irão contribuir efetivamente com a abertura dos dados governamentais. Segundo dados apresentados pelo OGP Explorer¹, do total de compromissos assumidos apenas 147 impactam de forma principal ou excepcional na abertura de dados dos seus respectivos governos. No intuito de mapear as iniciativas de abertura de dados governamentais, organizações como a Open Knowledge Foundation (OKFN) disponibilizam ferramentas que permitem analisar o andamento das ações que buscam a disponibilização de dados abertos governamentais. Uma dessas ferramentas é o Global Open Data Index², que caracteriza a abertura de dados nacionais dos países segundo 15 categorias.

Essa pesquisa utilizou em conjunto ferramentas oferecidas pela OGP e OKFN no intuito de compreender o panorama atual da abertura e visualização de dados governamentais em nível mundial. Dessa forma, acredita-se que será possível contribuir para o mapeamento dos avanços obtidos e compreender melhor quais caminhos ainda faltam ser percorridos na busca pela abertura e transparência de dados governamentais.

¹ <https://www.opengovpartnership.org/explorer/>

² <https://index.okfn.org/>

2 Metodologia

A pesquisa é de natureza mista, por envolver técnicas e métodos de análise baseados nas perspectivas qualitativa e quantitativa. O universo da análise se restringiu aos dados de países presentes em duas bases, <https://index.okfn.org/> e <https://www.opengovpartnership.org>. O Global Open Data Index (GODI) se apresenta como uma referência global de publicação de dados abertos governamentais e se propõe a ser publicada anualmente. Comandada pela sociedade civil, a GODI almeja contribuir para que governos identifiquem pontos de melhoria na abertura de seus dados. A OGP é uma organização que busca integrar representantes de governo e sociedade civil. Em sua base de dados são disponibilizados todos os compromissos assumidos pelos países que fazem parte da parceria.

Os dados da pesquisa foram coletados nas duas bases de dados no primeiro semestre de 2019. A seleção ocorreu através das ferramentas de busca oferecidas pelas próprias bases. Para a seleção inicial dos itens analisados foram aplicados os critérios amplos da busca. No que diz respeito à busca na base da OGP, foram agrupados os resultados por governo, quando se identificou 99 adesões. Após esse processo, aplicou-se um filtro para selecionar apenas governos que representavam iniciativas nacionais, excluindo-se estados, distritos e municípios. A aplicação do filtro de nacionalidade resultou em 79 iniciativas avaliadas. Na sequência foram aplicados mais dois filtros: países que tinham suas iniciativas indexadas pela GODI e que possuíam plataformas oficiais. O resultado retornou 63 países. Uma vez definido o recorte de análise, a pesquisa focou em duas perspectivas, comparativa e analítica. A perspectiva comparativa avaliou os compromissos assumidos até o ano de 2016, dado mais recente disponibilizado pelo OGP Explorer e o nível de abertura de dados com base no GODI de 2016, quando existente, e 2015. Os países que se destacaram na análise comparativa por estarem no extremo positivo ou negativo foram destacados e analisados analiticamente. Por fim, fez-se uma comparação entre o índice GODI e o da Transparência Internacional para aferir a relação entre os dois índices.

3 Resultados e discussão

A participação dos países membros na OGP é um grande avanço, uma vez que demonstra compromisso com a transparência pública. Todavia, ser membro da parceria não é sinônimo de qualidade na disponibilização de dados governamentais. A análise realizada identificou perfis muito diferentes de comprometimento entre os membros da OGP, tanto a partir da análise dos dados fornecidos pelo OGP Explorer, como a partir da perspectiva do index da OKFN.

Um exemplo da diversidade suporte à OGP pode ser dado pelo número de compromissos já alcançados pelos países. Das 63 nações avaliadas, 12 ainda não completaram nenhum dos compromissos assumidos, de acordo com os dados disponibilizados no site da OGP. Essa análise baseou-se no OGP Explorer, que está atualizado com dados de 2016, embora a página individual de cada país membro no site da OGP possua dados mais atualizados. Em alguns casos, como Trinidad e Tobago, há comunicações oficiais por parte da OGP informando que o não cumprimento das ações previstas pela parceria culminaram com a mudança de status do país para inativo (Pradhan, 2018). Há também casos de países que possuem histórico de contribuições efetivas com a OGP, mas que recentemente não conseguiram manter o nível de suas atuações, caso dos Estados Unidos da América, que recebeu no início deste ano notificação sobre o atraso no envio de seu plano de ação (Pradhan, 2019).

No que diz respeito aos planos de ação aprovados junto à OGP, 46 países estão atualizados com planos que vencem em 2019 ou 2020. Dos 17 países que não possuem planos atualizados, seis nunca tiveram algum documento validado pela parceria. O envio de planos atualizados não garante que os compromissos assumidos são, de fato, relevantes. Dos 63 países avaliados, apenas quatro, Brasil, Croácia, Geórgia e Ucrânia possuem compromissos que impactam de forma extraordinária para criação de governos abertos. Este número sobe para 16, se considerarmos os países que possuem planos com grande impacto na criação de governos abertos, mesmo número de países com compromissos que possuem impacto parcial. Ao todo 32 países possuem compromissos que não impactam ou que não puderam ser verificados com relação ao seu impacto na criação de governos abertos segundo a análise oferecida pela OGP através do seu Explorer. Com relação à cobertura dos valores da OGP, 45 países possuem compromissos alinhados com tais valores, que são acesso à informação, participação civil, responsabilização pública e tecnologia e inovação para abertura e responsabilidade (OGP, 2016).

Com relação aos dados provenientes da GODI, a análise se focou nos aspectos comuns existentes em duas metodologias aplicadas pelo índice, a de 2015 e 2016. Essa consolidação foi necessária pois nem todos os países possuem dados analisados pelo índice mais atual da ferramenta. O índice funciona analisando 15 categorias distintas de acordo com seis critérios: licenciado de forma aberta, lido por máquina, descarregável, atualizado, disponibilizado publicamente e disponibilizado de maneira gratuita.

Dos 63 países avaliados nenhum atende plenamente a todos os critérios estipulados pela GODI. O que mais se aproxima é a Austrália, que atende a todos os critérios para oito categorias, das 15 analisadas pelo índice. Da mesma forma, 28 países não possuem nenhuma categoria em que todos os seis critérios são atendidos plenamente. A análise inversa, ou seja, países que possuem categorias que não atendem a nenhum dos seis critérios é maior. Destaca-se o Malawi, que possui 13 categorias que não atendem a nenhum dos critérios. Da mesma forma, pode-se destacar 12 outros países que não atendem a nenhum dos critérios para mais da metade das categorias analisadas. São eles: Quênia, Gana, Indonésia, Tunísia, Paquistão, República Dominicana, Jamaica, Guatemala, Costa Rica, Filipinas, Panamá e Trinidad e Tobago.

Na análise dos critérios individualmente, destaca-se que nenhum país possui algum dos critérios atendidos em todas as 15 categorias estabelecidas pelo índice. Para a categoria licenciado de forma aberta, 10 países não possuem nenhuma das 15 categorias analisadas licenciados utilizando esse tipo de licença. As licenças abertas garantem que qualquer pessoa pode legalmente utilizar, modificar e distribuir os dados para qualquer finalidade (OKFN, 2016). Certificar-se que as pessoas possuem direito de utilizar os dados disponibilizados pelo governo permite que sejam criados mecanismos de análise da qualidade e exatidão dos dados por parte da população civil. Contraditoriamente o critério de licenciamento dos dados de forma aberta foi o que teve pior desempenho entre todas as seis existentes.

No que diz respeito ao critério lido por máquina, quatro países não o atenderam para nenhuma das 15 categorias analisadas pela GODI. Possuir dados lidos por máquina significa que os dados podem ser processados automaticamente por *software* de código aberto em formatos compatíveis com os existentes atualmente. Se um dado não puder ser lido por máquina ele impede também a realização de grandes processamentos, uma vez que a análise manual é muito onerosa. Quatro dos países analisados não possuem nenhum das categorias avaliadas com dados disponíveis em formato lido por

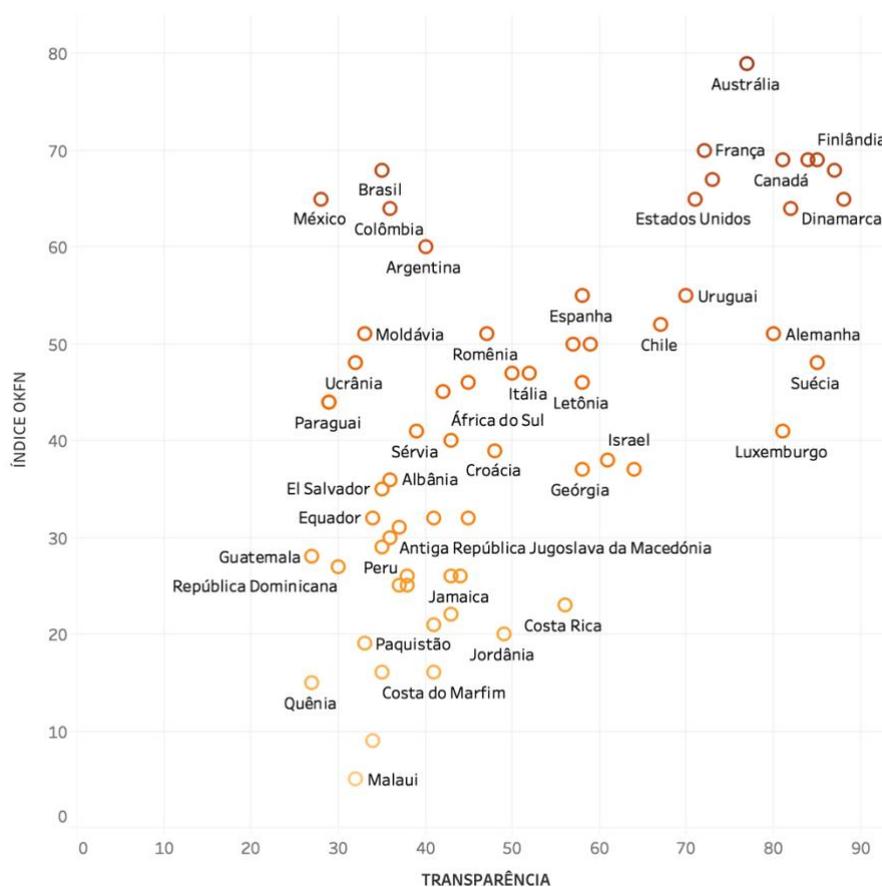
máquina, são eles: Malauí, Quênia, Paquistão e Bósnia e Herzegovina. Além disso, todos os outros 59 países possuem pelo menos uma categoria com dados não lidos por máquina.

Os próximos dois critérios analisados dizem respeito à possibilidade de um dado ser descarregado, ou seja, analisado fora do ambiente virtual disponibilizado pela nação analisada e se ele é atualizado, disponibiliza as informações mais recentes possível. Gana não atende de forma plena ao critério de descarregamento do dado em nenhuma das categorias analisadas. Já o critério de atualização de dados possui seu pior caso com o Malauí, que também não atende de forma satisfatória ao critério para nenhuma das categorias contempladas pela metodologia da GODI.

Para os demais critérios, disponível publicamente e de forma gratuita, todos os países analisados cumpriram de forma plena ao critério para pelos menos uma das categorias analisadas. Destaca-se, porém, que o fato de nenhum país ter atendido algum dos critérios de forma plena para as 15 categorias da GODI indica que há necessidade de se intensificar a atuação relacionada a abertura de dados. O conjunto da análise de todos os critérios para cada uma das categorias dá ao país analisado uma nota, que é utilizada para classificar o país em relação a outros. Da mesma forma, a Transparência Internacional produz um índice de transparência, que está atualmente em sua 24 edição (Transparency International, 2019). Este índice é chamado *Corruption Perspective Index* (CPI).

Idealmente, quanto mais abertos seus dados, maior seria a transparência do país e menor a corrupção. Dessa forma, espera-se que países com alta nota no GODI possuam também alta nota no CPI e vice-versa, no entanto essa relação nem sempre ocorre, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Relação entre o índice de transparência e o de dados abertos governamentais



Fonte: elaboração própria a partir da GODI e CPI

O gráfico apresentado indica que para grande parte dos países há uma relação direta entre abertura dos dados e transparência no combate à corrupção, todavia essa relação não prevalece para todos os casos. O Brasil, por exemplo, possui uma das melhores notas no GODI, mas está situado abaixo da média no CPI. O mesmo pode ser observado para a Suécia, que está mediana no GODI, mas é um dos países melhor colocados no CPI.

4 Conclusão

O panorama global da abertura de dados governamentais é relevante para a discussão analítica e propositiva do tema, na medida em que retrata o cenário contemporâneo de iniciativas e horizontes para o alcance dos objetivos postos para abertura dos governos a partir do acesso aos dados públicos e da democratização da informação. Ademais o estudo relatado identifica bons exemplos a serem considerados no campo da abertura de dados governamentais, bem como apresenta perspectivas controversas que ventilam outros indicadores prospectivos do fenômeno.

O retrato limita-se aos compromissos firmados no âmbito da OGP, que apesar de não tratar da totalidade de discussões e ações no contexto dos dados governamentais é uma importante organização internacional que tem considerado a abertura dos dados governamentais como um elemento necessário para transparência e ampliação da democracia em gestões governamentais. Com isto, a metodologia aponta que os compromissos já firmados devem observar os critérios de índices avaliativos, tais como o aqui proposto GODI. Os critérios utilizados no GODI geram indicadores capazes de diagnosticar o desenvolvimento das iniciativas, ao passo que se apresentam como um instrumento de interlocução global de diversas experiências, a despeito de suas singularidades. Nos casos aqui apresentados, o índice aponta a importância do estabelecimento de licenças abertas como forma de operacionalizar e garantir outras liberdades no uso dos dados. Considera ainda elementos sobre como as práticas de transparência governamental relacionam-se como mecanismos de combate à corrupção.

A discussão proposta não tem por objetivo determinar instrumento de avaliação acerca do desenvolvimento da abertura dos dados e transparência de seus respectivos governos, tão apenas ampliar a discussão e as possibilidades de fazê-la. Os elementos controversos aqui destacados indicam a complexidade e urgência de aprofundar o debate no meio acadêmico e da gestão pública. Espera-se com isso que estudos futuros ampliem os resultados aqui apresentados e considerem novos cruzamentos e relações imbricadas no fenômeno.

5 Referencias

OGP, O. G. P. (2016). OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: OPEN BY DEFAULT POLICY BY THE PEOPLE ACCOUNTABILITY FOR RESULTS. OGP. Recuperado de http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/091116_OGP_Booklet_digital.pdf

OKFN, O. K. F. (2016). Global Open Data Index Methodology. OKFN. Recuperado de <https://index.okfn.org/methodology/>

Pontika, N., Knoth, P., Cancellieri, M., & Pearce, S. (2015). Fostering Open Science to Research

Using a Taxonomy and an eLearning Portal. In *Proceedings of the 15th International Conference on Knowledge Technologies and Data-driven Business* (p. 11:1–11:8). New York, NY, USA: ACM. <https://doi.org/10.1145/2809563.2809571>

Pradhan, S. (2018, dezembro 7). Trinidad and Tobago - Notification of inactivity status - December 2018. Notification. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Trinidad-Tobago_Letter_Inactivity_20181207.pdf

Pradhan, S. (2019, janeiro 15). United States - Notification of Late Action Plan (Procedural Review) - January 2019. Notification. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/USA_Letter_Under-Review_January2019.pdf

Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2018* (2019^o ed, Vol. 24). Transparency International. Recuperado de https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_Executive_Summary.pdf